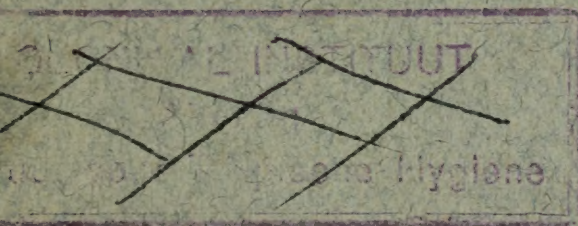

3 1761 07354650 9

Ontstaan en groei der stads- en landgemeenten in Nederlandsch-Indië

DOOR

Mr. J. J. SCHRIEKE,

N. O. I. ambtenaar m. v., laatstelijk referendaris ter Algemeene Secretarie, thans tewerkgesteld aan het Ministerie van Koloniën.



„Indië wordt bestuurd volgens de inzichten van het Nederlandsche volk als een geheel."

(*Algemeen Handelsblad*, 8 Mei 1918.
Ochtendbl. 2e bl.).

AMSTERDAM — J. H. DE BUSSY — 1918.

ONTSTAAN EN GROEI DER STADS- EN LANDGEMEENTEN
; : IN NEDERLANDSCH-INDIË. : :

Ontstaan en groei der stads- en landgemeenten in Nederlandsch-Indië



DOOR

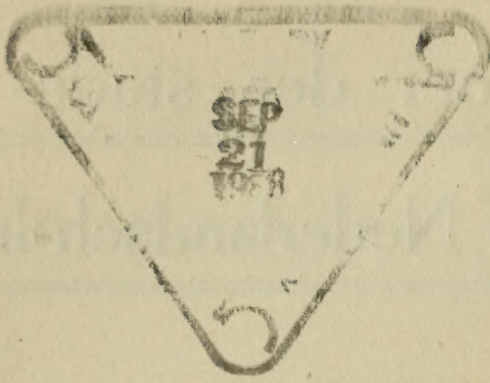
Mr. J. J. SCHRIEKE,

N. O. I. ambtenaar m. v., laatstelijk referendaris ter Algemeene Secretarie, thans tewerkgesteld aan het Ministerie van Koloniën.

„Indië wordt bestuurd volgens de inzichten van het Nederlandsche volk als een geheel."

(*Algemeen Handelsblad*, 8 Mei 1918. Ochtendbl. 2e bl.).

AMSTERDAM — J. H. DE BUSSY — 1918.


SEP
21

INHOUD.

INLEIDING.

Einde Maart van dit jaar is bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ingediend tot invoering van een nieuw bestuursstelsel in Nederlandsch-Indië, te beginnen met Java en Madoera. Verwezenlijkt, zal dit stelsel aan Indië's ingezetenen op ruime schaal medezeggenschap in het bestuur waarborgen; op de schouders der inlandsche bestuursambtenaren een zwaardere taak leggen, door hen meer dan tot nu toe tot zelfstandig besturen te roepen; van de europeesche bestuursambtenaren, die veelzijdig leiding zullen hebben te geven, zeer veel eischen. Tevoren zal de hervorming met al haren aanhang van voorzieningen op wetgevend en bestuursgebied een zwaren wissel trekken op de Indische regeering.

De Nederlandsche wetgevende macht, die geroepen zal worden zich over deze voorstellen uit te spreken, ziet zich voor een zware verantwoordelijkheid geplaatst. Want even noodlottig als een aannemen van het wetsontwerp, indien het onvoldoende doordacht, aan de praktijk niet zou aansluiten, zou een verwerpen er van zijn, indien het als het juiste middel moet worden beschouwd om orde te scheppen in den Indischen baaierd.

Ten einde bij het vormen van een oordeel een vast uitgangspunt te hebben, zal men geneigd zijn zich rekenschap te geven van de geschiedenis van Indië der laatste jaren, inzonderheid van wat de decentralisatiewet van 1903 in de praktijk te leeren geeft.

Want hoezeer het nieuwe ontwerp van minister Pleyte een oorspronkelijk karakter draagt, hoezeer het, indien het mocht worden aangenomen en bekrachtigd, een nieuw tijdvak van

Indië's geschiedenis zal inleiden, het had nooit kunnen worden ingediend, zoo daaraan niet de evengenoemde wet van 1903 ware voorafgegaan. Daarbij toch werd, zij het op schuchtere wijze, voor het eerst eene opening gebroken in het autocratische regeeringsstelsel, dat Indië zoolang heeft noodig gehad, en aan de europeesche ingezetenen op ruimer, aan de inlandsche op beperkter schaal, medezeggenschap in bestuursaangelegenheden van plaatselijken aard toegekend.

Voor een oordeel over de hervorming-PLEYTE wordt dus, onder meer, kennis vereischt van de lessen, die de invoering van de wet van 1903 geeft. Die kennis kan worden geput vooreerst uit de koloniale verslagen en sedert 1911, toen, naar het voorwoord van het decentralisatieverslag 1911/1912, „de nieuwe verhoudingen zich eenigszins (begonnen) te consolideeren" en „het oogenblik gekomen (scheen) om van hetgeen ten deze verricht en bereikt is, meer uitvoerig .... rekenschap te geven", uit het jaarlijks van landswege uitgegeven — aan Mr. DE LOUTER (blz. 261/262) onbekende? — decentralisatieverslag. Het laatste, dat hier te lande beschikbaar is, verscheen einde 1917 en loopt over 1916/1917. Dit is alles ambtelijke geschiedschrijving, met hare deugd: nauwkeurigheid, maar ook met hare gebreken: ambtelijken stijl en vervlakking.

Een anderen kijk op de zaak geeft de Indische pers, waarbij met eere *De Locomotief* mag worden genoemd. Van den aanvang af heeft dit blad zich beijverd zijn lezers over alles wat de decentralisatie betrof in gedegen artikelen en uitvoerige berichten voor te lichten. Uitnemende wegwijzers zijn ook het tijdschrift en de mededeelingen van de te Semarang gevestigde Vereeniging voor Locale Belangen. Het door Mr. KLEINTJES (II, blz. 13 noot 2) als te Batavia verschijnend vermelde *Algemeen Gemeenteblad* is reeds sedert 1910 ter ziele.

Van een derde zijde zou licht verspreid kunnen worden door openbaarmaking van de histoire intime der decentralisatie, zooals zij opgetast ligt in de archieven en het geheugen van hen, die op „geheime" wijze met haar in aanraking zijn geweest.

Tot een verwerken van al deze stof is echter nog niemand gekomen en eigenlijk is daarvoor de tijd nog niet aangebroken.

Veeleer staat het daarbij betrokken vraagstuk nog in het

teeken van fellen, éénzijdigen kamp. In 's lands vergaderzaal werd de decentralisatie van 1903 zonder meer als een mislukking aangeduid. Tegen dit oordeel stelden zich in 1915 de heeren J. E. Stokvis en Mr. Chr. P. van Wijngaarden te weer als voorzitter en secretaris der juistgenoemde vereeniging in een aan de eerste kamer gericht, in hoofdstuk II § 6 nader besproken, verzoekschrift, waarvan de slotsom deze was:

„dat, wanneer tengevolge der decentralisatie niet alles is bereikt wat (men).... daarvan blijkbaar (heeft).... verwacht,.... de oorzaak daarvan is gelegen in de geringe medewerking — om niet te zeggen tegenwerking — die de Locale Raden van hunne instelling af van de Indische Regeering en vele harer ambtenaren hebben moeten ondervinden".

Toen barstte van de andere zijde de bui weer los.

Bij de behandeling van het ontwerp der Indische begrooting voor 1916 in de tweede kamer werd over requestranten, inzonderheid door één der leden (Handd. IIe K. 1915/1916, blz. 145 e. v.) de vierschaar gespannen. Eerst werd aan hun geschrift ten onrechte de strekking toegekend om „in het algemeen in de ontwikkeling van het plaatselijk en gewestelijk zelfbestuur in Indië een juister inzicht te verschaffen" en dan aan de vereeniging verweten zich maar uit te putten „in grieven en aanklachten en op stuk van zaken het vraagstuk zelf geen stap nader tot een goede oplossing (te) brengen"; zij maakte zich schuldig aan „overdrijving", had geen „goede kennis van het vraagstuk", daar „de geheele beoordeeling van de werking der decentralisatie zich ... voornamelijk (bepaalde) tot algemeene phrasen ... naast oppervlakkige beschuldigingen omtrent gemis aan medewerking, zoo niet bepaalde tegenwerking, van de Indische Regeering en haar ambtenaren"; zij miste „waarheidszin en objectiviteit", immers „met waardeering (had moeten zijn) erkend, dat het weinige succes, dat ten gunste van de decentralisatie mag worden geboekt, in de eerste plaats nog te danken is geweest ... aan de algemeene toewijding en de goede voorlichting van ambtelijke zijde"; zij was zich te buiten gegaan aan „gemeenplaatsen", leed aan zelfbedrog, miste „diepen blik in de zaak"; een deel harer beschouwingen raakte „slechts de oppervlakte van het vraagstuk en (ging) dan nog ten deele bezijden de feiten"; het wekte „bevreemding, hoe juist dit ééne

essentieele punt, waar vrijwel alles om draait, hun aandacht kon ontgaan"; de stellers waren niet „betrouwbare voorlichters op het decentralisatiegebied ...."

Dit alles in vier kolommen der handelingen!

Wie zich aan een ander spiegelt....

Toch is het, ook los van de beslissing die de voorgestelde hervorming van de wetgevende macht vraagt, niet wel mogelijk de geschiedenis der decentralisatie 1903 nu maar te laten rusten, totdat over honderd jaar een tweede VAN DER KEMP haar in een dikke foliant critisch en smakelijk ordent. Het belang der zaak eischt thans reeds meer licht. Er bestaat behoefte aan een overzicht, waaruit blijkt, hoe de wet van 1903 is uitgevoerd; wat de wetgever in 1903 van zijn werk verwachtte, welke bouwstoffen voor de decentralisatie in Indië aanwezig waren; of, en zoo ja in welke mate daarbij medewerking is ondervonden van den kant der ingezetenen; welke gedragslijn ten deze door de Indische regeering en hare ambtenaren is gevolgd.

Aan deze overwegingen dankt dit geschrift zijn ontstaan. Het maakt geen aanspraak op volledigheid; daarvoor ontbrak in de eerste plaats de tijd. Wèl wil het zijn een betrouwbare gids, die, leidend langs meerdere vergezichten in het berglandschap, tot een onpartijdig oordeel in staat stelt. Daarom is, ondanks het dreigend gevaar van langdradigheid en onleesbaarheid, aan bewijs leverende bescheiden, vooral officieele voor zoover ze openbaar zijn gemaakt, een ruime plaats ingeruimd: geen losse verzekeringen, maar welgegrond betoog.

Een laatste hoofdstuk geeft de slotsom, waartoe de schrijver kwam.

Ter vermijding van omslachtige bronvermeldingen worden alleen met den naam der auteurs aangegeven:

Mr. PH. KLEINTJES. *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië.* Derde herziene en bijgewerkte uitgave. Amsterdam 1918.

Mr. J. DE LOUTER. *Handboek van het Staats- en Administratief Recht van Nederlandsch-Indië.* Zesde, geheel om- en bijgewerkte uitgave. 's Gravenhage 1914.

Mr. P. F. WOESTHOFF. *De Indische Decentralisatiewetgeving.* Leiden 1915.

Met de aanwijzing *Enc.* wordt bedoeld *De Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië.* Tweede druk, 's Gravenhage/Leiden 1917, onder het woord *Decentralisatie*;
terwijl het *Tijdschrift der Vereeniging voor Locale Belangen* met *L. B.*, de door die vereeniging uitgegeven *Mededeelingen* met *Med.* zullen worden aangeduid.

HOOFDSTUK I.

DE WET VAN 1903 EN HARE UITVOERING.

---

§ 1. De wet van 23 Juli 1903 (Ned. Stbl. No. 219, Ind. Stbl. No. 329) en hare uitvoeringsverordeningen.

In 1903 werden aan het Indische regeeringsreglement, op grond van de overweging, dat het wenschelijk (was)... om in Nederlandsch-Indië voor gewesten of gedeelten van gewesten de gelegenheid te openen om tot zelfbestuur te geraken, een drietal artikelen toegevoegd. Volledigheidshalve volgen ze hier:

Artikel 68a. Naarmate de omstandigheden het toelaten, worden voor gewesten of gedeelten van gewesten geldmiddelen afgezonderd uit die, bedoeld in art. 66, ten einde, als eigen geldmiddelen van het betrokken gebied, te strekken ter voorziening in bijzondere behoeften van dat gebied.

De aanwijzing van de gewesten of gedeelten van gewesten, waarop de voorgaande bepaling zal worden toegepast, van de daarvoor af te zonderen geldmiddelen en van de behoeften, waarin niet meer uit de algemeene geldmiddelen van Nederlandsch-Indië zal worden voorzien, geschiedt bij ordonnantie.

Artikel 68b. Het beheer en de verantwoording der eigen geldmiddelen van gewesten of gedeelten van gewesten worden bij algemeene verordening geregeld en aan het toezicht van de Algemeene Rekenkamer onderworpen, voor zoover in het toezicht over de verantwoording der rekenplichtigen niet op andere wijze wordt voorzien.

Het bestuur dier geldmiddelen en de regeling der uitgaven worden zooveel mogelijk overgelaten aan een voor elk gewest en elk gedeelte van een gewest, waarop de bepaling van het eerste lid van art. 68a wordt toegepast, bij ordonnantie in te stellen raad.

Ten laste van een gewest of een gedeelte van een gewest kan geen geldleening worden aangegaan of gewaarborgd dan onder voorbehoud van bekrachtiging van het daartoe strekkend besluit bij eene ordonnantie.

Artikel 68c. De raden, bedoeld in het tweede lid van artikel 68b, zijn bevoegd de belangen van het gebied, waarvoor zij zijn ingesteld, bij den Gouverneur-Generaal voor te staan.

Hunne verdere bevoegdheid, hunne taak, hunne inrichting en al hetgeen noodig is om hunne ordelijke werking te verzekeren, de aanwijzing hunner voorzitters, de benoeming of verkiezing hunner leden en al hetgeen daarop betrekking heeft, zoomede de verhouding tusschen den raad voor een gewest en de raden voor gedeelten van hetzelfde gewest ingesteld, worden bij algemeene verordening geregeld.

Bij ordonnantie kan aan deze raden de bevoegdheid worden gegeven om, onder toezicht van den Gouverneur-Generaal, voor het gebied, waarvoor zij zijn ingesteld, verordeningen vast te stellen betreffende de heffing van belastingen ter versterking der eigen middelen van dat gebied en betreffende onderwerpen, welke ingevolge art. 57, 1ste en 2de lid, en art. 72 van dit reglement, zoomede ingevolge voorschriften van andere algemeene verordeningen, door den Gouverneur-Generaal bij ordonnantie of door de ambtenaren, met het hoogste gewestelijk gezag bekleed, bij van hen uitgaande verordeningen zijn te regelen.

Het in art. 111 van dit reglement vervat verbod tegen vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard is niet toepasselijk op vereenigingen en vergaderingen, uitsluitend strekkende tot het aanbevelen van personen voor het lidmaatschap dezer raden.

Zwevend mag men deze wetgeving noemen. Zij had — het is onmiskenbaar — vorming van min of meer zelfstandige lichamen op het oog, met eigen geldmiddelen voor eigen behoeften, met eigen gebied en eigen raden. Regeling van het overige werd aan lagere verordeningen overgelaten. Of die zelfstandige lichamen er ooit komen zouden, hing af van „de omstandigheden", ter beoordeeling van de Indische regeering. Over den omvang der nieuwe gebiedsdeelen werd niets bepaald, behalve dat ze niet grooter zouden zijn dan een gewest; over hun karakter, b.v. of zij — naar Nederlandsch spraakgebruik — van gemeentelijken dan wel van provincialen aard zouden zijn, al even weinig. Ja zelfs viel in de wet niet te lezen of die nieuwe lichamen zouden zijn te denken, naar moederlandsch voorbeeld, met een eigen afgesloten huishouden dan bloot zouden blijven, naar de geestige, van den heer J. E. Stokvis afkomstige karakteriseering (*De Locomotief*, 21 Januari 1911, 1e blad), een met plaatselijke autoriteiten opgesmukt stukje rijksdomein.

Juist schijnt de opmerking door het lid der eerste kamer,

Mr. L. W. C. VAN DEN BERG, in hare vergadering van 8 Maart 1916 gemaakt (Handd. 1e K. 1915/1916, blz. 333):

„.... de tekst der wet zal trouwens niemand den indruk schenken, dat daarbij locale autonomie wordt ingevoerd. De minister Idenburg omschreef dan ook in de andere Kamer het doel der wet als, „het overdragen van bevoegdheden van het centraal gezag op lagere bestuursorganen en het inroepen van de medewerking der ingezetenen tot behartiging der publieke zaak". Zie *Handelingen* der Tweede Kamer 1902—1903, pag. 1195. In dezen gedachtengang kan men de locale raden slechts vergelijken met hetgeen men in Nederland zou noemen plaatselijke commissies met zekere bevoegdheden van publiekrechtelijken aard".

Over de plaats, die de geheele decentralisatie zou vervullen in het Indische staatsbestel, de beteekenis der nieuwe raden voor de onderscheiden bevolkingsgroepen, verschaft de wet geen licht. Dit is al evenmin te vinden in hare wordingsgeschiedenis; de door minister T. A. J. VAN ASCH VAN WIJCK geteekende memorie van toelichting, Gedrukte stukken IIe K. 1901/1902 — 229 — 3) spreekt van niet anders dan van zorg voor de plaatselijke behoeften. Al aanstonds in § 1 dezer memorie leest men:

„De vraag of het wenschelijk en mogelijk is de zorg voor de plaatselijke behoeften in Nederlandsch-Indië van het centraal gezag aldaar over te dragen op plaatselijke besturen... heeft... reeds sedert vele jaren de aandacht bezig gehouden.....

§ 2. Dat de tegenwoordige inrichting van het bestuur er niet op berekend is om de belangen van elk gewest en van zijne onderdeelen behoorlijk tot hun recht te doen komen, is een gevolg vooral hiervan, dat de behoeften van de verschillende gewesten, zelfs van de onderdeelen van éénzelfde gewest, in verband met de mate van hunne ontwikkeling, tegenwoordig veel meer uiteenloopen dan voorheen het geval was.....

Uit het voorafgaande volgt, dat het aanbeveling verdient de behartiging der gewestelijke en plaatselijke belangen gaandeweg op te dragen aan hen, die geacht kunnen worden er het beste mede bekend te zijn, dat is aan locale besturen....."

Als voorwaarde voor eene volledige bereiking van het doel der decentralisatie werd daarbij gesteld, dat

„voor het bestuur der locale geldmiddelen en ook meer algemeen voor de behartiging der locale belangen de medewerking wordt ingeroepen van geschikte en onafhankelijke ingezetenen van de verschillende land-

aarden, zoowel in als buiten 's lands dienst, die met de plaatselijke toestanden, behoeften en hulpmiddelen volkomen bekend zijn".

Over den omvang der decentralisatie vindt men deze opmerking:

„§ 4. Het behoeft wel nauwelijks betoog, dat bij de invoering der financieele decentralisatie met bedachtzaamheid zal moeten worden te werk gegaan. De taak, welke aan de betrokken ambtenaren en raden zal worden opgedragen, mag vooral in het begin geen grooten omvang hebben, wil men niet door overlading tot teleurstellingen aanleiding geven. Naar gelang de betrokken organen toonen voor den hun toegewezen werkkring berekend te zijn, kan die — ook op hun initiatief, al mag de Regeering het daarop alleen niet laten aankomen — geleidelijk worden uitgebreid, totdat die werkkring ten slotte alle onderwerpen van zuiver locaal belang omvat".

Wat voorts de deelneming van de ingezetenen in het locaal bestuur betreft, ook daar (§ 5)

„diende met behoedzaamheid te worden gehandeld. Meer nog dan de zorg voor het zedelijk overwicht der Indische Regeering, hetwelk nochtans niet aan ondermijning mag worden blootgesteld, noopt daartoe onze verplichting om te waken voor de belangen van de niet-Europeesche en in de eerste plaats van de inheemsche bevolking, welke, ook bij voldoende getalsterkte van het niet-Europeesch element in de locale raden, zouden kunnen worden verkort, indien daarnevens geen andere waarborgen werden gesteld....."

Geheel in overeenstemming hiermede was de stemming van het voorloopig verslag. (Gedrukte stukken IIe K. 1902/1903 — 30 — 1):

„Kon men over het algemeen beamen hetgeen in de Memorie van Toelichting wordt aangevoerd ten bewijze, dat de tegenwoordige inrichting van het bestuur in Nederlandsch-Indië bij de geheel veranderde omstandigheden er niet meer op berekend is om de bijzondere belangen van elk gewest en zijne onderdeelen tot hun recht te doen komen en het daarom noodig is geworden de zorg daarvoor van het centraal gezag over te dragen op met de plaatselijke behoeften bekende autoriteiten, toch meende men, dat de verwachtingen van de gunstige werking en gevolgen der in te voeren decentralisatie van het bestuur niet te hoog moeten worden gespannen. Zoo betwijfelden vele leden of de voorgestelde bestuurs-reorganisatie zou kunnen leiden tot bezuiniging of tot vermindering der lasten, die thans op de ingezetenen drukken en of zij niet veeleer verzwaring van druk voor de bevolking tengevolge zouden hebben..... Verder waren verscheidene leden van oordeel, dat de taak van het centraal gezag door de invoering der decentralisatie niet zou worden verlicht, maar eer verzwaard. Heeft dit gezag thans zich in te

laten met allerlei weinig beteekenende zaken van plaatselijk belang, na de reorganisatie van het bestuur zou zulks meer nog het geval zijn"

Er werd gesproken van

„eene proefneming, die wellicht zal mislukken, indien de Indische Regeering haar niet kan nemen onder de meest gunstige omstandigheden".

Groot achtte men het gevaar,

„dat raden, waarin het particulier element eene belangrijke rol speelt in te groote mate bedacht zouden zijn op de belangen der Europeanen, waardoor de belangen der niet-Europeesche bevolking zouden worden achtergesteld en verwaarloosd... en daarom drong men er op aan, dat door scherp toezicht van het centraal gezag, hiertegen afdoende zou worden gewaakt".

Dit alles kwam de memorie van antwoord (Gedrukte stukken IIe K. 1902/1903 — 30 — 2) vrijwel onderschrijven:

„De uitgesproken twijfel, of de voorgestelde reorganisatie kan leiden tot bezuiniging of vermindering der lasten, die thans op de ingezetenen drukken, is zeker niet zonder grond..... aangenomen (mag worden) dat verzwaring van de taak der Indische Regeering en der bestuursambtenaren op den duur slechts indirect door de voorgedragen decentralisatie kan worden veroorzaakt, als gevolg van eene snellere en meer volledige ontwikkeling der verschillende deelen van ons koloniaal gebied dan bij het bestaande stelsel van bestuur mogelijk is......

„.... de voorkeur (moet) worden gegeven aan het.... plan, dat meebrengt om de decentralisatie aanvankelijk.. .. tot één of enkele onderwerpen van staatszorg te beperken, met de bedoeling om haar allengs tot meer zoodanige onderwerpen uit te strekken, naar gelang de locale besturen voor hun taak berekend blijken..... Van de noodzakelijkheid om ten deze met behoedzaamheid te werk te gaan is de ondergeteekende evenals wijlen zijn ambtsvoorganger ten volle overtuigd".

„Scherp toezicht",

gaf minister Idenburg toe,

„van het centraal gezag (zal noodig zijn) ter voorkoming dat de belangen der niet-Europeesche bevolking worden verwaarloosd of achtergesteld bij die der Europeanen", en uitdrukkelijk werd geconstateerd, dat eene opening van de mogelijkheid om aan de nieuwe raden „zelfbestuur" in engeren zin te verleenen overbodig was, daar „het doel van het ontwerp niet vordert, die colleges te maken tot werktuigen van het centraal gezag voor de uitoefening der algemeene bestuurstaak in het gebied, waarvoor zij zijn ingesteld".

Wat de wetgever zich voorstelde te bereiken, was in het kort: zeer geleidelijke overdracht van alle onderwerpen van zuiver locaal belang op locale besturen onder medewerking

(niet: van *de*, maar) van geschikte en onafhankelijke ingezetenen van de verschillende landaarden, zoowel in als buiten 's lands dienst, die met de plaatselijke toestanden, behoeften en hulpmiddelen volkomen bekend zijn.

Zoover was de wetgever ervan verwijderd zich het hoofd te breken over de vraag, of ook de *eigenlijke bevolking*, welker medebemoeienis bij een breede opvatting van het vraagstuk der autonomie van zoo overwegende beteekenis is, geheel buiten de zaak stond; en of wellicht het te scheppen gewest wel bruikbaar was te oordeelen voor een bevredigende uitoefening van *zelfbestuur* dan wel zich leende tot orgaan van *autonomie*, beoogende eene behartiging van locale aangelegenheden met het vooropgesteld doel om zooveel mogelijk bij de bevolking zelve belangstelling daarvoor op te wekken en vooral op den duur een actief aandeel in dat beheer te doen nemen.

De hooger aangegeven lijnen werden nader uitgezet door een drietal algemeene regelingen, t. w.

1. het zoogenaamde Decentralisatiebesluit, een koninklijk besluit van 20 December 1904 No. 39, opgenomen in Ind. St. 1905 No. 137;
2. de Locale raden-ordonnantie van 8 Maart 1905, opgenomen in Ind. St. 1905 No. 181;
3. De Kiesordonnantie van 19 Januari 1908, opgenomen in Ind. St. 1908 No. 53.

Alle drie zijn sedert ingrijpend gewijzigd.

De beide eerste regelen de samenstelling van de nieuwe plaatselijke besturen, de verkiesbaarheid der ingezetenen tot lid van een plaatselijken raad; de verplichtingen van zoodanig lid, van den raadsvoorzitter en den secretaris; de wijze van werken der raden en hunne bevoegdheden. Zij geven voorschriften over locale verordeningen, het beheer en de verantwoording der locale geldmiddelen.

De onder 3. genoemde ordonnantie regelt de verkiezing van de leden der gemeenteraden en wat daarop betrekking heeft.

Intusschen stond met deze verordeningen de decentralisatie nog maar op papier; zij riepen geen nieuwe instellingen in het leven. Dat geschiedde eerst bij de ordonnantie bedoeld in het tweede lid van artikel 68*a* van het regeeringsreglement, de

zoogenaamde instellingsordonnanties, die in den stijl der Locale raden-ordonnantie, „locale *) ressorten” instellen, waarbij onder „ressort”, naar de uitdrukkelijke verklaring dier ordonnantie, valt te verstaan zoowel het gebied, waarvoor een locale raad is ingesteld, als de rechtspersoon, die door toekenning van eigen geldmiddelen aan dat gebied is in het leven geroepen.

Een zoodanige instellingsordonnantie vindt men voor elk locaal ressort. Door deze ordonnanties ontstonden eerst een aantal:

Gemeenten:	ingesteld bij Ind. St.:	Gemeenten:	ingesteld bij Ind. St.:
Batavia	1905 No. 204	Soerabaja . . .	1906 No. 149
Meester-Cornelis	1905 „ 206	Magelang . . .	1906 „ 125
Buitenzorg. . .	1905 „ 208	Kediri	1906 „ 148
Bandoeng . . .	1906 „ 121	Blitar.	1906 „ 150
Cheribon . . .	1906 „ 122	Padang	1906 „ 151
Pekalongan . .	1906 „ 124	Palembang. . .	1906 „ 126
Tegal	1906 „ 123	Medan	1909 „ 180
Semarang . . .	1906 „ 120	Makassar . . .	1906 „ 171

Op de gemeenten volgden de

Gewesten:	ingesteld bij Ind. St.:	Gewesten:	ingesteld bij Ind. St.:
Bantam	1907 No. 133	Madoera. . . .	1907 No. 138
Batavia	1908 „ 171	Pasoeroean . .	1908 „ 247
Preanger Reg. .	1908 „ 172	Besoeki	1907 „ 135
Cheribon . . .	1908 „ 173	Banjoemas. . .	1907 „ 136
Pekalongan . .	1908 „ 174	Kedoe	1908 „ 177
Semarang . . .	1908 „ 175	Madioen. . . .	1907 „ 137
Rembang . . .	1907 „ 134	Kediri.	1908 „ 178
Soerabaja . . .	1908 „ 176		

Eindelijk komt als sluitstuk een gedeelte van een gewest, dat uitgestrekter is dan een gemeente: het gedeelte van het gouvernement Oostkust van Sumatra, uitmakende de afdeelingen Deli en Serdang, Langkat en Asahan, genoemd het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra, ingesteld bij Ind. St. 1909, No. 181.

---

*) De Indische decentralisatietaal gebruikt dit woord in licht tot verwarring leidenden zin:
Locale raden = gewestelijke en plaatselijke raden
Plaatselijke raden = gemeenteraden en raden voor andere gedeelten van een gewest.

Dan staat de territoriale uitbouw van de decentralisatie geheel stil. Blijkbaar lieten „de omstandigheden" dien niet toe.

Eenige jaren later zijn de omstandigheden weer veranderd. Nu volgen de

Gemeenten:	ingesteld bij Ind. St.:	Gemeenten:	ingesteld bij Ind. St.:
Soekaboemi . .	1914 No. 310	Bindjai	1917 No. 283
Malang	1914 „ 297	Tandjoengbalai.	1917 „ 284
Salatiga . . .	1917 „ 266	Pematang Si Antar	1917 „ 285
Tebingtinggi. .	1917 „ 282		

Op de Indische begrooting voor 1918 vindt men nog melding gemaakt van de gemeenten Modjokerto, Pasoeroean, Probolinggo, Madioen, en (bij de tweede nota van wijzigingen) van een plaatselijken raad voor de onderafdeeling Padang Pandjang, alsmede van drie onderafdeelingsraden in de residentie Palembang. Voorts schijnen plannen te bestaan voor een gemeente Menado en een afdeelingsressort Minahassa.

Het lijdt geen twijfel of men is bij deze uitvoering een stap verder gegaan dan de wet zelf, met name door het uitdrukkelijk erkennen van het „locaal ressort" als rechtspersoon en het suggestief gebruik van het woord gemeente. Daarmede wordt ieder wetsuitlegger verplaatst in het Nederlandsche staatsrecht. Niet ten onrechte wees hierop Mr. Van den Berg in zijn op blz. 8 aangehaalde rede.

En hij vervolgde:

„Ik vermoed, dat zoowel de Indische Regeering als de betrokken Minister van Koloniën zich geen rekenschap hebben gegeven van de juridische beteekenis dezer nieuwe uitdrukking. Men vergat, dat daardoor aan de betrekkelijke artikelen van het Regeeringsreglement indirect eene uitbreiding werd gegeven, welke niet in het systeem der wet paste, en welke dus de bevoegdheid van den lageren kolonialen wetgever te boven ging. De wet wilde immers slechts bestuursdecentralisatie en medewerking van de ingezetenen, maar zij vestigde niet plaatselijke autonomie, d. w. z., souvereiniteit in eigen kring ....

„. . . een gemeente mag, naar algemeen erkende beginselen van staatsrecht, tot haar huishouding alles brengen wat niet uitdrukkelijk is uitgesloten, terwijl volgens de nieuwe artikelen van het Regeeringsreglement hetgeen de Indische administratieve voorschriften een „gemeente" noemen, geen belangen tot haar huishouding mag brengen, waarvan de behartiging haar niet uitdrukkelijk is opgedragen ...."

Wie instemt met den grondslag van dit betoog: het verschil tusschen regeeringsreglement en uitvoeringsbepalingen, behoeft nog niet aanstonds de slotsom, dat hier strijd met de wet zou zijn te onderschrijven. Veeleer schijnt de wet zoo ruim, dat zij zich met de gegeven uitvoering volkomen verdraagt.

„De ervaring met het gemeentewezen — hoe betrekkelijk kort ook nog — heeft dit eigenaardige gebracht, dat de Indische gemeente zich veeleer naast dan uit de wet, welke haar schiep is gaan ontwikkelen", oordeelt de heer J. E. Stokvis, (*De Locomotief*, 21 Januari 1911, 1e blad). Niet de wet heeft last van de gemeente, maar de gemeente van de wet. „De wet is voor de gemeente een onoordeelkundige dwang geworden in plaats van een oordeelkundige vrijheid".

Op dezelfde gronden zal, naar bescheiden meening, verworpen moeten worden eene uitspraak van andere zijde, die ook strijd constateert tusschen wet en uitvoering, maar nu naar den anderen kant. Op de algemeene vergadering van het Indisch genootschap van 18 Januari 1915 (verslag 1914/1915, blz. 77) betoogde Professor Mr. C. C. van Vollenhoven, dat de decentralisatiewetgeving

„aanvankelijk vrijwel het karakter (heeft) gedragen van een blanco-machtiging tot het nemen van proeven; althans het ontwerp-Cremer heeft zich met bindende bijzonderheden weinig ingelaten, doch de gelegenheid geopend voor de Indische autoriteiten om, zonder onwettigheden te begaan, het met gedecentraliseerde raden, op vele uiteenloopende manieren, eens te kunnen beproeven. Sinds Van Asch van Wijck en Idenburg is het karakter van het ontwerp een weinig anders geworden, werden er een paar bestanddeelen van een bindende reorganisatie ingebracht. Vooreerst werd in de wetsredactie te kennen gegeven, dat, al was plaatselijke decentralisatie noodig en gewenscht, gewestelijke decentralisatie zou moeten voorgaan. De vergadering weet echter, dat wij op de buitenbezittingen nog geen spoor van gewestelijke decentralisatie hebben, en dat zij wel is gekomen, doch niet aan het begin, zooals de wetgever heeft gemeend te decreteeren, maar aan het slot. In de tweede plaats zou, wanneer die gewestelijke decentralisatie zich zou hebben voltrokken, gevolgd zijn plaatselijke decentralisatie o. a. van afdeelingen, met name van de afdeeling Soekaboemi. Ik hoop, dat het brave Soekaboemi op het lezen van die tijding niet dadelijk is gaan vlaggen, want tot den huidigen dag is van gedecentraliseerde afdeelingen op Java geen sprake. Van de zeer weinige punten nopens autonome bevoegdheid van de locale raden,

die in de decentralisatiewet zijn opgenomen, was dit er één, dat die raden bij uitstek geschikt werden geacht om onder hun hoede te nemen de regeling van de heerendiensten. Van regeling der heerendiensten door locale raden is niets gekomen. En eindelijk heeft de tweede kamer bij amendement in de wet een voorschrift doen opnemen — belichaamd in het woord „taak" —, dat die raden ook zouden worden bekleed met medebewind, selfgovernment. Ook daarvan is — mr. Van Deventer heeft het hier nog in November herinnerd — niets gekomen. Nu kan men wel blijven zeggen, dat desondanks de decentralisatiewetgeving en haar practijk een uitwerking zijn van de beginselen, in de wet van 1903 neergelegd, maar dan zegt men toch iets, dat maar zeer ten deele met de beteekenis van die woorden klopt."

Of anders gezegd: de Indische wetgever heeft maar zeer ten deele gedaan, wat de wet van 1903 hem eigenlijk opdroeg.

Zeer zeker is de inleider er in geslaagd eenige punten op te sommen, waarbij het verloop der invoering anders is geweest — en dan waren het punten van ondergeschikten aard — of minder vlot — maar een tijdsbepaling was in het geheel niet gesteld, veeleer was op geleidelijkheid maar al te zeer de nadruk gelegd — dan de wetgever van 1903 heeft gedacht. Dat echter in hoofdzaken wet en uitvoering elkaar niet zouden dekken, schijnt, in het licht van wat voorafging, daarmede niet voldoende aannemelijk gemaakt.

§ 2. **De Indische stadsgemeente.**

Den nieuwen organen wachtte in de eerste plaats een gebied, waarvoor zij zouden worden ingesteld; verschillende daarbinnen gelegen terreinen, eerst bij het land in beheer, zouden met de vroeger door het land verrichte werkzaamheden — men denke aan de zorg voor wegen en pleinen — op de locale ressorten overgaan. Daarbij ontbraken echter veelal behoorlijke kaarten. Zoo kon dan ook nog in 1915 een grensgeschil tusschen het gewest Pasoeroean en den landsspoorwegdienst, die op een door het gewest beheerden weg een rij boomen zonder meer had laten omhakken, een uitspraak van den landvoogd noodig maken.

Met de burgerij was het als met het grondgebied: bijzonderheden ontbraken, bevolkingsregisters bestonden niet. Gemeente- noch gewestelijk bestuur kon anders dan door ruwe schatting

op de hoogte zijn van het aantal der te besturen burgers, of van de samenstelling der burgerij naar ras, leeftijd, vermogen .....

Van wat er aan plaatselijke wetgeving bestond, waren slechts voor enkele gebieden volledige verzamelingen te vinden. Mr. I. Hen, destijds secretaris der gemeente Batavia, kon op de eerste decentralisatiebijeenkomst (men zie § 5 van hoofdstuk II) mededeelen, dat hem eene afdeeling bekend was, waar noch de assistent-resident, noch eenig ondergeschikt ambtenaar wist welke verordening nog geldig was; en sterker, de verordeningen waren niet te vinden, noch op het bureau van het hoofd van plaatselijk bestuur, noch bij het residentiegerecht (*Med.* No. 1, blz. 12). Bestonden elders al verzamelingen, ze waren moeilijk toegankelijk. De verordeningen werden, deels uit onbekendheid met hare bepalingen, deels door onvoldoend toezicht, onvoldoende nageleefd. Overvloedig bewijsmateriaal daarvoor leverde op vele plaatsen, met Batavia aan de spits, de droevige toestand der huurrijtuigen, zoo onmisbaar in een tropisch land. Melkerijen en broodbakkerijen bekreunden zich al even weinig om de naleving van de voor haar vastgestelde keuren.

Het woningtoezicht werd beheerscht door locale rooireglementen, die voor den rooimeester in vele gevallen niet anders waren dan bron van inkomsten.

Voor de kampongs golden zij niet en daar huisden dan toch de inlanders, naar aantal de eigenlijke bevolking. Met doelmatige stadsuitlegging lieten deze reglementen zich al evenmin in. Geen wonder, dat er woontoestanden konden ontstaan, die den heer H. F. Tillema in 1914 zijn „Van wonen en bewonen van bouwen, huis en erf" in de pen zouden geven.

Hoort, als een anderen getuige, den Bataviaschen correspondent van *De Locomotief* (18 en 20 Augustus 1917, 1e blad), in een beschrijving van „Een ochtend in de kampong", die aanvangt met de woorden van Dante:

„Door mij gaat men in tot de treurende stad, door mij gaat men in tot de eeuwige pijn, door mij gaat men te midden van het verlorene volk".

Een greep uit zijn relaas:

„..... De weg is modderig, groote bruine kluiten kleven aan de schoenen, maar vallen er wel weer af bij het strompelen over de kuilen en

bulten. Aan het einde van het gangetje slaan wij links af en bevinden ons voor een groote inlandsche woning, een zoogenaamde „pondok". Het geheel uit bilik opgetrokken gebouw, afgedekt met een atap dak, is lang 55 meter en diep ongeveer negen. Inwendig is het verdeeld in veertien „woonvertrekken" en eenige hokjes, welke als keukens fungeeren.

In deze ruimte leven veertien gezinnen van gemiddeld vijf personen, dus in het geheel *zeventig* menschen. Er zouden er nog meer wonen, doch velen, die hier thuis behooren, zijn ondergebracht op het kerkhof. Wij krijgen permissie het eerste woonvertrek binnen te treden, door een smal, laag deurtje. Komende uit het helle zonlicht, zijn wij niet in staat dadelijk alles wat in het vertrek aanwezig is, te onderscheiden, maar zoodra onze oogen aan de nieuwe omgeving gewend zijn, zien wij in een hoek, op een balé-balé, op wat vodden een kindje van eenige maanden liggen. De moeder, die ons binnengelaten heeft, zegt dat het wurm ziek is. Ook wanneer het dat nog niet was, zou het door de benauwend stinkende rookwalm, die van het vuurtje in de dapoer in het woonhok trekt, om door de deuropening een weg naar buiten te vinden, wel ziek geworden zijn. De moeder is het ook. En de andere kinderen, een tweetal meisjes, dat aan moeder's sarong bungelt, hoesten. Van de zeven spruiten zijn er vier „in leven", althans wat door deze menschen onder „in leven" wordt verstaan.

Twee gulden per maand betaalt dit gezin voor zijn woning!

Wij zoeken naar een uitgang achter, doch die is er niet. In een dergelijke verstikkende atmosfeer kunnen wij Europeanen het niet lang uithouden. Maar je zult moeten, want ik breng u in het derde woonhok.

Hier woont een „toekang tjoekoer" met z'n gezin. De man ligt op de balé-balé, en richt zich half op als wij binnenkomen en heet ons met heesche stem welkom. „Tabe toean. Toean maoe apa?" Door de deur komt de vrouw binnen, wantrouwend ietwat in hare houding. 'n Europeaan in haar huis, dat is geen goed teeken. Van onzen inlandschen metgezel verneemt zij echter, dat wij slechts komen kijken, „liat sadja". Ze is dan gerust gesteld en mompelt iets tot haar man. De stakkerd dacht, dat de Europeaan grond kwam koopen en dat zij met d'r zieken man en de vijf kinderen weer uit het huis gezet zouden worden. Dat zou dan voor de derde maal in een half jaar geweest zijn.

In het vertrekje, waarin wij ons nu bevinden, komt geen direct licht door. Braken in het eerste hok de zonnestralen nog door het bilik van den buitenwand, hier komt geen zonlicht binnen! De stank is ondragelijk!

En zooals dit hokje is, zoo zijn ze alle! Zeventig menschelijke wezens leven hier in een bedompte verstikkende atmosfeer. S l e c h t s i n é é n v e r t r e k w o o n d e e e n g e z i n, d a t g e e n z i e k e t e l d e! Doch daar moest men Dinsdag den sterfdag van het jongste kind herdenken, dat dan juist een maand dood was. Wij vragen naar de bad- en waschgelegenheid van de zeventig menschen, wier woning wij zoo juist gezien hebben. Men wijst ons een met bilikwanden omgeven put, die ook het drinkwater levert en gelegen is op bijna drie meter afstand van de beerput."

Dat waren de boedels, die de nieuwe ressorten mochten aanvaarden . . . . zonder benefice van inventaris!

In den omvang van het gebied, dat hij tot ressort zou inrichten, was — gelijk § 1 leerde — de Indische wetgever tamelijk vrij. Hij kon nemen een gewest of een gedeelte van een gewest. Was het wonder, dat hij bij het invoeren van Nederlandsche althans op Nederlandsche gelijkende instellingen, het eerst aan de „gemeente" dacht en onwillekeurig Indische kota's met Nederlandsche stadsgemeenten vereenzelvigde? Bloeiden niet onze steden zoo van zelf tot gemeenten op, dat de historie de geschiedenis daarvan niet kan na vertellen? Had niet een gemeente van nature „eigen behoeften" en was niet een gemeenteraad het aangewezen college tot behartiging van „onderwerpen van zuiver locaal belang"?

De memorie van toelichting bij de Indische begrooting voor 1905, de eerste, waarop gelden voor „plaatselijk en gewestelijk zelfbestuur" werden uitgetrokken, deelt daarover het volgende mede (blz. 29):

„De Regeeringscommissaris voor de decentralisatie heeft, nadat hij in October des vorigen jaars zijn taak had aanvaard, zijne onderzoekingen allereerst gericht op de beantwoording van de vraag, welke in Indië nog tot de staatszorg behoorende onderwerpen het eerst voor decentralisatie in aanmerking komen, en daarbij het streven voorop gezet om, naar de bedoeling van den wetgever, aan de taak, welke aan de betrokken ambtenaren en raden wordt opgedragen, vooral in het begin geen te grooten omvang te geven, maar haar liever geleidelijk uit te breiden, totdat zij ten slotte alle onderwerpen van zuiver locaal belang omvat. Dit onderzoek nu leidde tot de overtuiging, dat de bedoeling van den wetgever het best zal worden verwezenlijkt, wanneer de invoering der decentralisatie zich, buiten de locale wetgeving, voorloopig bepaalt tot het gebied der burgerlijke openbare werken en tot enkele bemoeiingen die nu tot den werkkring van het departement van binnenlandsch bestuur behooren, maar het vestigde tevens de overtuiging dat, wanneer de grenzen in dezer voege worden getrokken, het niet noodig is de uitkomsten eener gedurende eenige jaren vol te houden bijzondere boekhouding af te wachten, om te kunnen bepalen wat in de uitgaven uit de algemeene middelen voor zuiver *plaatselijke* behoeften begrepen is. Voldoende gegevens, ter bepaling van hetgeen gedurende de laatste vijf jaren werd uitgegeven voor de bemoeiingen, die verder tot de taak der in het leven te roepen locale besturen zouden behooren, bleken voor onderdeelen van gewesten bij de betrokken departementen en bij de

gewestelijke bureau's te kunnen worden opgespoord en daar hiermede het voorname bezwaar verviel tegen het doen voorgaan van plaatselijke aan gewestelijke decentralisatie, heeft de Indische regeering zich, naar de meening van den ondergeteekende terecht, vereenigd met het voorstel van den Regeeringscommissaris om, als eerste stap op den weg der decentralisatie, een drietal gemeentelijke administratiën in het leven te roepen en ook verder in de eerste plaats naar uitbreiding der plaatselijke decentralisatie te streven.

In verband hiermede is onder dagteekening van 20 Mei 1904 door den Regeeringscommissaris aan de daarvoor in aanmerking komende hoofden van gewestelijk bestuur, onder toezending van een door hem ontworpen leidraad voor de samenstelling van een plan tot decentralisatie der burgerlijke openbare werken en van eene nota over de landswerken, die in aanmerking komen om onder beheer der op te richten locale besturen te worden gebracht, de vraag gedaan, of er in hun gewest plaatsen zijn, die reeds thans voor de instelling van een gemeenteraad in aanmerking kunnen komen....."

Men ziet het, de keus van de stad als eersten gedecentraliseerden kring heeft zich blijkbaar zoo als van zelf opgedrongen, dat de memorie en de adviezen, waarop zij gebouwd is, het overbodig vonden haar nader toe te lichten. Ook het woord gemeente schijnt zonder nadenken uit de pen te zijn gevloeid.

Wat van deze gemeenten werd verwacht, leeren de instellingsordonnanties. Van die voor Batavia (Ind. St. 1905 No. 204) bepaalt artikel 3, dat

„behoudens voltooiing voor rekening van den Lande van de werken, die bij het einde van 1904 nog onderhanden waren, voor zoover op die voltooiing niet bij de eerste gemeentelijke begrooting gerekend is,... in de gemeente Batavia, buiten de terreinen onder militair beheer en onder beheer van den dienst der Staatsspoorwegen, zoomede buiten het eigenlijke haventerrein te Tandjong-Priok, niet meer uit de algemeene geldmiddelen van Nederlandsch-Indië voorzien (wordt) in de behoefte aan:

a. onderhoud, herstelling, vernieuwing en aanleg van openbare wegen, straten, pleinen en tuinen, met de daarbij behoorende beplantingen, glooiingen, bermen, dijken, slooten, putten, mijlpalen, naamborden, bruggen, duikers, beschoeiingen, kaaimuren en andere werken (behalve de kaaimuren langs het oude havenkanaal beneden de sluis), ten algemeenen nutte strekkende goten, riolen en spoelleidingen, werken ter verkrijging of distribueering van drink-, wasch- en spoelwater (behalve die tot distribueering van water, ook buiten het eigenlijke haventerrein, uit de bestaande artesische putten te Tandjong-Priok, die tot distribueering van water uit den artesischen put bij het militair kampement te Meester-Cornelis en die tot aftapping van

water uitsluitend ten behoeve van inrichtingen, gebouwen of vaartuigen van den Lande), openbare badplaatsen, urinoirs, latrines en paardenwedden, slachthuizen en passarloodsen, schouwburgen en woningen voor burgerlijk personeel, voor zoover zoodanig personeel uitsluitend ten dienste van de gemeente Batavia zal staan;

b. onderhoud, herstelling en vernieuwing van de kaaimuren in de bocht bij de spoorbrug nabij den Citadelweg en tusschen de Sluisbrug en het in de nabijheid daarvan gelegen paardenwed;

c. besproeiing van- en het ophalen van vuilnis langs of in openbare wegen, straten, pleinen en tuinen;

d. aanleg van begraafplaatsen."

Aan deze lijst zijn toegevoegd:
de zorg voor de straatverlichting (Ind. St. 1906 No. 172) en voor de brandweer (Ind. St. 1907 No. 30).

In verband met deze bepalingen werden bij artikel 5 der instellingsordonnantie aan de gemeente Batavia in beheer gegeven

„de aan het Land behoorende of tot dusver van Landswege beheerde zaken, genoemd in artikel 3, zoover die liggen buiten de in het eerste gedeelte van dat artikel uitgezonderde terreinen; met verplichting om die zaken bij voortduring aan hun tegenwoordige bestemming te doen beantwoorden en ze daartoe in goeden staat te onderhouden en zoo noodig te herstellen en te vernieuwen."

Eindelijk omschreef artikel 8 den werkkring van den Bataviaschen gemeenteraad als te omvatten

„de voorziening in de behoefte aan plaatselijke verordeningen voor de gemeente Batavia; het bij artikel 5 bedoeld beheer, de voorziening in de bij artikel 3 omschreven behoeften en in het algemeen de bevordering van de openbare gezondheid en het openbaar verkeer in de gemeente, zoomede van hare verfraaiïng."

Ten einde de gemeente in staat te stellen deze werkzaamheden te volvoeren, werd haar bij artikel 2 der instellingsordonnantie jaarlijks een bepaalde som toegelegd, het zoogenaamde afgezonderde bedrag, alsmede soms de opbrengst van een bepaalde belasting of een bedrijf.

Voorts werd zij door artikel 7 van een gemeenteraad voorzien: den gemeenteraad van Batavia. Het aantal leden bedroeg bij zijne instelling 25, waarvan 15 europeanen of met hen gelijkgestelden, 7 inlanders en 3 vreemde oosterlingen.

Sedert 1 Januari 1918 zijn deze cijfers achtereenvolgens 27, 15, 8 en 4.

Voorzitter van den raad en daarmede hoofd der gemeente werd het hoofd van plaatselijk bestuur, de assistent-resident der afdeeling Stad en voorsteden van Batavia, die als gouvernementsambtenaar de handen reeds overvol had met eigen werk. Naar dit voorbeeld werd verder gewerkt. Op overeenkomstige wijze werden aan andere gouvernementsambtenaren de andere gemeentelijke werkzaamheden als bijbaantjes opgedragen. Komt dit punt in § 7 van het tweede hoofdstuk nader ter sprake, hier moet al aanstonds worden gewezen op de noodlottige gevolgen, welke deze regeling, die welhaast alles op den raad deed aankomen, voor de ontwikkeling van de gemeenten moest hebben. Ten einde die ten volle te beseffen stelle men zich voor oogen, hoe dat voortreffelijk organisme, de Nederlandsche gemeente, werkt, niet volgens de theorie, maar in de praktijk. Geen beter leermeester daarbij dan Mr. G. A. van Poelje, thans gemeentesecretaris van Den Helder, in zijn *Hedendaagsch Gemeenterecht.* *) Van hem vernemen we het volgende:

Ongetwijfeld heeft de maker van de gemeentewet zich aan het hoofd der gemeente gedacht een regeerende raad, die, wezenlijke vertegenwoordiging van de burgerij, naar eigen inzicht de *regeering* der gemeente zóó zou moeten voeren, dat van haar, die omdat zij uit de burgerij zelve voortkwam, ook hare wezenlijke nooden en behoeften het beste kende, in den regel het *initiatief* zou uitgaan voor de maatregelen, die het belang der gemeente, opgevat als het gemeenschappelijk belang der gemeentenaren, eischte: de raad zou in de eerste en voornaamste plaats *regeeringsraad* moeten zijn.

Een meer dan vijftigjarige praktijk zag in stede van een regeerenden een *alles controleerenden* gemeenteraad opgroeien. In plaats van de vergadering, die de maatregelen *beramen* zou, welke door het belang der gemeente zouden worden vereischt, ontstond een lichaam, welks eerste en voornaamste taak bestaat in het toetsen van de door anderen voorgedragen maatregelen aan het algemeen belang der gemeente, dat het geacht wordt te representeeren.

In al onze gemeenten, en in de allergrootste zeker niet het

---

*) Dissertatie Leiden, 's Gravenhage 1914, blz. 14, 25 e.v., 28 e.v., 37 e.v., 47, 41.

minst, komt als regel het initiatief van het stadhuis. En dat geldt niet voor de kleine en meer alledaagsche dingen alleen, neen ook voor de groote zaken, welker al of niet slagen voor de toekomst der gemeente beslissend zijn kan, in de allereerste plaats.

In de meeste gemeenten is de raad behoedzaam, niet tot het nieuwe geneigd, en vóór alles bevreesd voor belastingverhooging. Zoolang het geen geld kost, mag men doen wat men wil, zoodra er extra uitgaven noodig zijn, klinkt het veto.

En zoo is *dit* het moeilijkste deel van de taak des burgemeesters èn van den secretaris, èn dikwijls van het „stadhuis", van de „secretarie" als geheel, om, wanneer men ten volle er van overtuigd is, dat een bepaalde maatregel door het belang der gemeente onafwijsbaar wordt vereischt, langzamerhand, langs zeer geleidelijk stijgende paden, den raad tot erkenning van die noodzakelijkheid te brengen. Zeldzaam moeilijk is dit vaak, en wie wel eens het oor te luisteren heeft gelegd, hoorde eindelooze klachten van burgemeesters van allerlei richting en gezindte over de moeite, die het vaak kost den raad mee te krijgen, dikwijls waar het groote belangen van de gemeente geldt.

Wel is de raad souverein; niet echter die uit de middeleeuwen, maar de souverein uit den modernen staat, wiens recht van veto het middel is, waardoor hij de maatregelen kan tegenhouden, die strijdig zijn met de belangen, die hij heeft voor te staan.

De raad is geworden als een „verkeersagent", die op den hoek eener drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen, en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregeldheid dreigt; of alles goed gaat.

En ziet hij iets dat niet in den haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op en het verkeer staat stil. En eerst op zijn wenk zet alles zich weer in beweging.

Zoo staat aan het hoofd der gemeente de raad en alleen bij die opvatting is het een ernstig mensch, die zich nu eenmaal onmogelijk kan inwerken in *alle* zaken, die aan het oordeel van den raad worden onderworpen, mogelijk om lid van den raad te zijn.

Het is niemand minder dan STUART MILL geweest, die hierop

reeds in zijn staatkundige geschriften bij herhaling en herhaling gewezen heeft, en wanneer hij niettemin den parlementairen regeeringsvorm den „ideally best form of government" noemen kan, dan was dit slechts, omdat voor hem souvereiniteit was: „supreme controling power in the last ressort", en hij het vertegenwoordigend lichaam in de eerste plaats tot het uitoefenen van contrôle geroepen achtte: „Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government..." „the only task to which a representative assembly can possibly be competent, is not that of doing the work, but of causing it to be done; of determining to whom or to what sort of people it shall be confided, and giving or withholding the national sanction to it, when performed..." „a representative assembly which attempts to decide on special acts of administration.... At its best, it is inexperience sitting in judgment on experience, ignorance on knowledge." *)

En de macht der feiten, die den raad maakte tot controleur, bracht de daadwerkelijke bestuursvoering in handen van een gemeentebestuur, waarvan — feitelijk — zoowel de secretaris als de gemeentelijke hoofdambtenaren *deel* uitmaken. Het gemeentebestuur bestaat uit een ambtelijk en een niet-ambtelijk deel, waarvan het eerste zeker niet het minst belangrijke is. Wel is dit ten onzent nog bijna nooit onbewimpeld uitgesproken, maar daarom zijn de secretarissen, ook in de kleinere gemeenten, het zich toch wel bewust, dat nog iets meer dan het voeren van de pen hunne taak is, en dat ook voor de wijze waarop geregeerd wordt, de verantwoordelijkheid voor een goed deel op hunne schouders rust. En de hoofdambtenaren in de groote gemeenten weten het even goed, dat zij nog wat anders en meer zijn, dan, onder den secretaris, trouwe helpers van den raad, burgemeester en wethouders en burgemeester; hulpen van de tweede orde dus in zekeren zin. Vooral bij de technische ambtenaren is dat besef vrij levendig, gevolg van het feit, dat voor hunne betrekkingen de eisch van deskundigheid veel gemakkelijker als juist wordt erkend.

---

*) Considerations on representative government. Geciteerd is naar de peoples edition van 1872, blz. 21, 42, 40, 37.

Precies hetzelfde geldt voor de afdeelingshoofden aan de groote secretarieën, ten minste voor zoover daar niet de gekozen wethouder feitelijk is geworden het ambtelijk hoofd van eén bepaalden tak van dienst. Want, wanneer men scheiding gaat maken tusschen het ambtelijk-deskundige en het niet-ambtelijk deel van het gemeentebestuur, zullen in veel gemeenten de wethouders bij het eerste deel moeten worden ingelijfd.

En dat krachtige ambtenaarskorps is noodig.

Wie de vrijheid en zelfstandigheid der gemeenten hoog stelt en haar behoud een voorwaarde acht voor een gezonde ontwikkeling van het gemeenschapsleven, wie met andere woorden er zich zoolang mogelijk tegen wenscht te verzetten, dat de gemeentebesturen worden gemaakt tot willige werktuigen van hooger gezag, die precies zóó ageeren als van de regeeringsbureaux wordt gewenscht; wie de departementale bureaucratie niet als heerscher over de gemeenten wil, moet *in* de gemeenten een krachtig ambtenaarscorps wenschen.

Er moet een macht zijn in de gemeente, die wat kennis en vastheid van geest aangaat, tegen de ministerieele ambtenaren volkomen is opgewassen, en die op deze vóór heeft, dat zij steunt óp en gedragen wordt dóór het vertrouwen der geheele burgerij. Niet het vervangen der ambtenaren door dilettanten mag het doel zijn eener verstandige politiek, maar het brengen der beambten in zoo innige en durende aanraking met de bevolking, dat zij, met de natuurlijk niet geheel af te schaffen functionarissen-eershalve een geheel vormen, het orgaan der gemeente.

En aan de bestuurden moet men de middelen geven om voortdurend eene wezenlijk iets beteekenende contrôle over de daden der bureaucratie uit te oefenen.

Een ongezochte bevestiging vinden deze beschouwingen in eene lezing voor het Indisch Genootschap op 16 October 1917 gehouden door den ingenieur A. Plate, die geruimen tijd directeur van gemeentewerken in Semarang was (verslag 1917/1918, blz. 1):

„Op het brengen van meer orde in de bebouwing der steden oefenen de Indische gemeenteraden een sterken invloed ten goede. Niet direct. Het maken van een uitbreidingsplan b. v. (town-planning, zooals de

Engelschen het met een enkel woord noemen) is uit den aard der zaak niet het werk van een vertegenwoordigend college. Maar indirect wel. De instelling van den gemeenteraad heeft, behalve meer belangstelling van het publiek voor de openbare zaak, tengevolge gehad: contact tusschen de vertegenwoordigers uit de burgerij en de personen wier speciale taak het was voorstellen op te maken en uit te voeren, de ambtenaren dus."

Het is thans duidelijk, hoe weinig kans van slagen aan de Indische gemeenten bij haar geboorte mocht worden toegekend, waar onvervuld bleef wat voor den bloei eener moderne gemeente noodzakelijke voorwaarde is: de aanwezigheid van eene leiding, die al haar tijd aan de gemeentebelangen kan wijden, bijgestaan door een bekwaam sterk ambtenaarscorps.

Men verwijze niet naar de poover toegemeten wettelijke gemeentelijke werkzaamheid. Had de gemeente zich met niets anders ingelaten, twijfel aan haar bestaansrecht ware gewettigd. Maar de alles overwinnende groeikracht der nieuwe organismen deed hen, ondanks hunne droevige uitrusting, welhaast onmiddellijk naar buiten het wettelijk aangewezen terrein braakliggende gronden voor hunne werkzaamheden omzien. Schrijft Mr. Woesthoff (blz. 10 en 11), dat

„in Indië... het heele overheidsterrein al in 1905 in beslag (was) genomen door het gouvernement, zoodat voor locale werkzaamheid telkens een bres moest worden gebroken",

de locale ressorten bevonden den staat van zaken gelukkig anders. Er bleken tal van onderwerpen te zijn door de landsregeering ongerept gelaten en inzonderheid ten aanzien daarvan heeft zich de plaatselijke werkzaamheid ontwikkeld. Daartoe liet de instellingsordonnantie volledig vrijheid door (voor de gemeente Batavia in lid 2 van artikel 8) te bepalen:

„De raad is bevoegd bovendien in andere behoeften der gemeente Batavia te voorzien, behoudens inachtneming van hetgeen aan de Regeering en andere autoriteiten is voorbehouden."

Erkenning dier werkzaamheid vindt men in de op de decentralisatie betrekking hebbende § 2 van hoofdstuk I, afdeeling 1 der koloniale verslagen.

Zoo leest men in dat voor het jaar 1909 (kol. 145):

„De locale besturen hebben tot dusver in de eerste plaats hunne aandacht gewijd aan de zorg voor de aan hen in beheer gegeven ver-

keerswegen, bruggen, pleinen, plantsoenen, goten en leidingen, begraafplaatsen, pasars, slachtplaatsen, enz. Met de zorg voor het reeds bestaande ging in sommige ressorten eene verbetering en uitbreiding daarvan gepaard. Zoo werden hier en daar abattoirs gesticht, werden artesische putten geboord, werd de straatverlichting uitgebreid en werden het gotenstelsel en de rioleering verbeterd.

Er valt intusschen ook te wijzen op maatregelen, die eene verder strekkende zorg voor de locale belangen beoogden. Zoo werden door de gemeenten Batavia en Soerabaja uitgestrekte terreinen aangekocht,.... eenerzijds om ze uit de handen te houden van grondspeculanten, anderzijds met het doel om een grondbedrijf van gemeentewege mogelijk te maken. Voornamelijk kwam de zorg voor de locale belangen echter tot uiting in de werkzaamheid der raden op wetgevend gebied ...."

Het verslag van 1910 deelt mede (kol. 116):

„Terwijl een deel der locale raden zich vooralsnog bleef bepalen tot de zorg voor de instandhouding van reeds bestaande locale werken en inrichtingen, was in een toenemend aantal gebiedsdeelen een krachtig streven merkbaar naar verbetering en uitbreiding daarvan. Vooral aan pasars en algemeene slachtplaatsen werd aandacht geschonken. Andere onderwerpen, waaraan vele raden zich gelegen lieten liggen, waren aanleg of verbetering van wegen, verbetering van de afwatering, aanleg van nieuwe of uitbreiding van bestaande drinkwatervoorzieningen en verkrijging van betere woningtoestanden."

Eindelijk dat van 1911 (kol. 113/114):

„Het aantal raden, dat zich niet blijft bepalen tot de zorg voor de instandhouding van het bestaande, maar streeft naar verbetering en uitbreiding van locale werken, neemt geleidelijk toe. Vooral de drinkwatervoorziening mag zich meer en meer in de belangstelling van die colleges verheugen. Verder werd in verscheidene locale gebiedsdeelen veel aandacht gewijd aan de verbetering van het marktwezen, aan aanleg en verbetering van wegen, aan bouw van abattoirs en aan verbetering van de afwatering. Enkele raden trokken ook de straatverlichting binnen den kring hunner bemoeienis."

Het is geen toeval dat de gemeenten, die ten deze het krachtigste initiatief betoond hebben, juist waren zij, die het eerst een eind maakten aan het werken met geleende onvoldoende ambtelijke krachten.

De beide volgende staten, ontleend aan het officiëele Verslag van den toestand der gemeente Semarang over 1916, geven gelegenheid een Indische stadsgemeente in haren groei gade te slaan.

OVERZICHT OVER DE UITGAVEN DER GEMEENTE SEMARANG OVER DE JAREN 1906—1917

(afgerond tot guldens).

BENAMING DER AFDEELING.	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916 (raming)	1917 (raming)
Bestuur der gemeente	2.637	5.209	7.251	9.943	10.115	14.252	27.051	34.595	42.216	46.427	69.348	80.436
Aanleg en bijhouden van gemeentelijke bevolkingsregisters	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	memorie	memorie	memorie
Pensioenen, toelagen, onderstanden	—	—	—	—	—	—	—	—	1.194	1.305	1.305	1.647
Volksvermaken	—	—	—	—	—	—	—	—	1.800	1.800	1.800	1.800
Subsidies voorzoover niet in andere afdeelingen begrepen	—	—	—	—	—	—	—	—	100	100	100	150
Openbare werken, voorzoover niet in andere afdeelingen begrepen.	108.848	105.733	100.010	137.711	112.113	140.648	208.063	266.734	788.498	299.436	268.594	403.559
Reinigingsdienst	24.385	23.312	27.014	33.292	36.803	8.910	27.979	37.624	44.476	36.512	60.392	208.810
Uitbreiding v. d. rioleering	—	—	—	—	—	—	50	13.612	2.077	50	11.320	113.320
Straatverlichting	31.671	32.035	34.773	40.942	41.360	41.595	41.930	41.695	46.467	54.231	56.251	59.191
Brandweer	2.315	2.421	3.686	2.982	7.260	4.007	3.351	6.457	12.714	18.097	17.020	18.046
Drinkwatervoorziening	6.444	6.209	5.564	5.729	21.305	308.726	217.520	663.715	296.464	155.017	177.700	212.068
Reclamezuilen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.006	1.983	841
Bouw- en woningtoezicht	—	—	—	—	50	5.902	6.491	13.793	21.316	23.820	25.372	95.167
Grondbedrijf	—	—	—	39.463	6.169	16.718	19.473	29.728	57.518	54.996	35.838	227.895
Europeesche begraafplaatsen	—	—	2.858	5.365	5.522	5.558	5.926	6.511	7.161	8.635	7.200	7.200
Chineesche begraafplaatsen	—	—	244	1.360	1.632	2.222	3.959	2.376	2.464	2.173	2.968	8.088
Openbare gezondheid	—	1.357	1.983	11.441	35.752	6.031	245	200	200	5.858	8.850	50.910
Veterinaire dienst	—	—	—	150	—	6.205	9.822	9.569	10.184	11.443	15.125	15.875
Keuring van voedingsmiddelen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	360	600	600
Pasarwezen	—	—	—	—	—	16.582	31.193	46.089	65.108	53.455	50.000	182.202
Verkeersmiddelen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100.368
Kosten van invordering van plaatselijke middelen	—	—	—	—	—	320	3.616	3.902	5.170	4.482	5.640	3.500
Uitgave ter zake van geldleeningen	—	—	—	—	—	46.088	100.125	94.623	107.098	100.049	231.191	232.167
Te beleggen gelden	—	—	—	—	—	—	29.289	809	17.316	1.963.631	1.572	50.983
Storting aan het waterleidingbedrijf	—	—	—	—	—	—	—	—	10.414	4.982	—	1.019
Onvoorziene uitgaven	565	4.816	223	—	1.139	5.391	2.804	8.426	10.387	6.124	24.574	23.868
Bijdrage voor plaatselijke feestelijkheden bij heugelijke gebeurtenis kon. huis	—	—	—	1.500	—	—	—	—	—	—	—	—
Totaal	176.868	181.097	183.610	289.881	279.174	629.162	648.794	1.280.464	1.550.350	2.866.231	1.074.746	2.099.715

OVERZICHT OVER DE INKOMSTEN DER GEMEENTE SEMARANG OVER DE JAREN 1906—1917

(afgerond tot guldens).

Volg-nummer	BENAMING DER ONTVANGSTEN.	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916 (raming)	1917 (raming)
1.	Batig saldo volgens de laatst afgesloten rekening, voor zoover daaraan reeds niet eene bestemming is gegeven	—	—	21.716	—	—	—	28.363	30.841	36.580	22.233	30.576	70.720
2.	Beschikking over het vermoedelijk batig saldo v.d. dienst v.h. afgeloopen jaar	—	21.716	24.532	46.2:8	51.449	42.640	1.820.204	1.572.461	279.908	167.074	memorie	78.570
3.	Leges ter secretarie geheven wordende	—	—	—	—	—	72	46	260	320	412	350	350
4.	Restitutie v. voorgeschoten kosten voor aankoop van zegels	—	—	—	—	—	—	—	1.048	1.578	1.443	1.000	1.500
5.	Ontvangsten voortvloeiende uit het kappen van boomen	—	—	6	350	5	20	9	195	62	—	60	memorie
6.	Ontvangsten voortvloeiende uit het rooireglement . .	—	—	—	—	1.496	9.097	9.450	11.269	14.574	10.760	11.000	9.500
7.	Ontvangsten wegens arbeid ten behoeve van derden.	—	—	—	—	—	1.071	8.800	14.846	4.629	4.985	3.125	3.125
8.	Ontvangsten voortvloeiende uit de exploitatie der latrineledigers	—	—	—	—	—	1.551	3.246	1.379	2.737	2.485	2.500	2.500
9.	Ontvangsten wegens aftappen van water uit de hydranten	1.820	2.305	2.130	5.705	5.919	8.268	10.491	10.103	1.090	130	—	—
10.	Ontvangsten ter zake van het grondbedrijf.	—	—	—	—	—	126	14.290	4.760	4.382	17.560	18.846	49.283
11.	Ontvangsten ter zake der europ. begraafplaats . .	—	—	16.570	6.145	6.941	6.810	6.941	8.341	6.851	8.315	7.000	8.000
12.	Ontvangsten ter zake der chin. begraafplaats . . .	—	—	761	4.248	6.471	4.767	4.167	5.108	2.733	4.015	3.000	4.000
13.	Ontvangsten ter zake van keurloonen voor de te slachten runderen, buffels, varkens schapen en geiten	—	—	—	—	—	10.073	9.051	9.022	10.240	11.069	10.500	12.000

14.	Ontvangsten ter zake van tuberculinatie der melkkoeien	—	—	—	—	—	24.164	—	—	2.572	2.045	1.875	2.000
15.	Ontvangsten ter zake van de keuring van tot verhuurderijen behoorende paarden	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	memorie	memorie
16.	Retributie voor het gebruik van gemeentepasars. . .	—	—	—	—	—	24.164	42.478	43.025	48.904	54.397	50.000	55.000
17.	Andere ontvangsten van het pasarwezen	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	861	memorie	memorie
18.	Ontvangsten ter zake van het tijdelijk in gebruik afstaan van openbare wegen, straten, pleinen, parken en andere terreinen met uitzond. v. pasars. .	—	—	—	—	—	2.031	5.388	1.772	3.497	3.670	3.000	3.500
19.	Ontvangsten ter zake v. d. reinigingsdienst buiten de publieke wegen	—	—	—	—	—	—	—	2.571	4.265	5.094	5.000	—
20.	Het uit de algemeene geldmiddelen afgezonderde bedrag	196.700	196.700	213.733	221.292	221.292	221.292	221.292	221.292	221.292	223.642	225.992	225.992
21.	Uitkeering van den lande wegens heffing van locale belasting	—	—	—	—	—	—	—	41.428	53.289	87.549	98.156	199.970
21*a*.	Opbrengst d. gemeentelijke inkomstenbelasting . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	110.000
22.	Belasting op het houden van openb. vermakelijkh.	—	—	—	—	—	1.737	20.770	20.618	29.918	23.808	40.000	40.000
23.	Opcenten op de landsbelastingen:												
	a. op de verpondingsbel.	—	—	—	—	—	—	53.896	50.549	52.963	28.588	104.000	104.000
	b. op de personeele bel.	—	—	—	—	—	7.648	10.247	12.200	14.670	8.064	28.000	—
24.	Opbrengst v.h. vergunningsrecht	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.550	1.000	4.500
25.	Opbrengst v.h. straatgeld .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	—	—
26.	Opbrengst der hondenbelast.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	—	—
27.	Ontvangsten ten behoeve v. h. aankoopfonds in zake het grondbedrijf	—	—	—	—	—	—	917	799	828	1.135	1.572	2.452
	Transporteeren. . .	198.520	220.721	279.448	283.988	294.603	365.531	2.270.046	2.063.917	797.882	691.884	646.552	986.962

VERVOLG-OVERZICHT OVER DE INKOMSTEN DER GEMEENTE SEMARANG OVER DE JAREN 1906—1917.

(afgerond tot guldens).

Volg-nummer	BENAMING DER ONTVANGSTEN.	1906.	1907.	1908.	1909.	1910.	1911.	1912.	1913.	1914.	1915.	1916. (raming)	1917. (raming)
	Transport . . .	198.520	220.721	279.448	283.988	294.603	365.531	2.270.046	2.063.917	797.882	691.881	646.552	986.962
28.	Gekweekte rente van gedeponeerde gelden . . .	—	—	3.542	2.226	1.240	36.639	66.497	47.054	22.151	16.823	46.000	66.000
29.	Beschikking over belegde gelden resteerende van het geleend kapitaal voor aanleg waterleiding en rioleering.	—	—	—	—	—	—	—	—	323.583	127.936	11.320	113.320
30.	Beschikking over belegde gelden der leening 1915.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	101.285	649.259
31.	Ontvangsten uit het bedrijf der gemeentelijke waterleidingen	—	—	—	—	—	—	—	—	86.595	73.777	73.955	107.098
32.	Ontvangsten ter zake van de exploitatie der gem. waterleidingen	—	—	—	—	—	—	—	4.331	113.317	188.103	177.700	212.068
33.	Ontvangsten uit het grondbedrijf	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	556	43.971
33a.	Ontvangsten uit het autobusbedrijf.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	14.718
33b.	Ontvangsten ter zake van het autobusbedrijf (exploitatie begr.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	15.315
33c.	Bijdrage van het gouvernement in de kosten van woningverbetering in verband met pestbestr. . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie
33d.	Bijdrage van het gouvernement in de kosten van oprichting van openbare bad- wasch- en privaatinrichtingen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie
34.	Bijdrage van het gouvernement in de kosten voor het aanleggen en bij-												

	register.	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	memorie	memorie	--
35.	Ontvangsten voortvloeiende uit de toepassing van de verordening regelende het aanbrengen van reclames.	—	—	—	—	—	—	—	—	memorie	memorie	1.983	1.000
36.	Ontvangsten uit het pasarbedrijf wegens teruggaaf van uitrioleerings-kapitaal voorgeschoten gelden . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17.500	—	—
36*a*.	Ontvangsten uit het pasarbedrijf wegens restitutie van ten behoeve v. pasaruitbreiding uit gewone ontvangsten gedane uitgaven	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15.392	—
37.	Andere ontvangsten . . .	64	5.498	1.469	—	—	3.161	2.482	2.588	4.465	4.614	memorie	memorie
38.	Opbrengst leening 1911 . .	—	—	—	—	—	2.001.258	—	—	—	—	—	—
39.	Opbrengst leening 1915 . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.990.000	—	—
40.	Storting door Jav. Bank der rente van 1 Oct. '15 t/m. 15 Nov. '15 op de eerstvervallende coupon leening 1915	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12.222	—	—
41.	Toevallige baten	—	1.145	—	9	67	—	—	—	—	—	—	—
42.	Renteloos voorschot van de regeering.	—	—	—	—	50.000	70.000	—	—	—	—	—	—
43.	Subsidie van den gewestelijken raad v.d. provisoire drinkwatervoorziening. .	—	—	—	—	5.000	—	—	—	—	—	—	—
44.	Schenking voor de opstelling van een weegbrug .	—	—	—	1.200	—	—	—	—	—	—	—	—
	Totaal. . .	198.584	227.366	284.461	287.426	349.913	2.453.557	2.339.664	2.117.901	1.348.001	3.122.820	1.074.746	2.099.715

Een blik op den geldelijken toestand van het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra en der Indische gemeenten alsmede hunne werkzaamheid geven de beide volgende, als bijlage II*b* aan het decentralisatieverslag 1916—1917 toegevoegde overzichten over hunne inkomsten en uitgaven volgens de begrootingen voor 1917. [Zie de tabellen tegenover blz. 32].

Wie een Indische gemeente in haar volle werkzaamheid wil leeren kennen, sla eens het juistgenoemde Verslag van den toestand der gemeente Semarang over 1916 op, of luistere naar den door burgemeester D. DE JONGH in den Semarangschen gemeenteraad op 25 Januari 1918 gehouden nieuwjaarsrede. (*De Locomotief*, 26 Januari, 1918 1e blad):

Wetgeving.

„Thans komende tot de eigenlijke gemeentelijke werkzaamheid zij in de eerste plaats gewezen op die op wetgevend gebied.

Een 17-tal verordeningen trad in werking, terwijl 5 verordeningen werden vastgesteld, maar nog niet in werking traden en 4 verordeningen in behandeling bleven.

Belangrijk was de wijziging der pasar-verordening, welke bedoelde nauwer verband te leggen tusschen de gemeente en de particuliere pasars, van oudsher voorkomende op bij de gemeente in beheer zijnd terrein.

Enkele verordeningen hadden ten doel bevoegdheden van den raad over te dragen op den burgemeester, mits deze werden uitgeoefend in overleg met de betrokken raadscommissie. Deze werkwijze had aanmerkelijke inkrimping tengevolge van de raadsagenda's, welke werden ontlast van tal van onbelangrijke zaken.

Bij verordening werden geregeld de bezoldigingen der ambtenaren en hunne transportkosten. Voor vreemde oosterlingen werd de geheele gemeente als woonplaats opengesteld. Ongunstige gevolgen van dien maatregel werden niet waargenomen.

Voor het aanleggen en overnemen van particuliere wegen werden voorwaarden vastgesteld.

Een verordening werd vastgesteld, houdende de eischen, waaraan met het oog op het pestgevaar bij het bouwen moet worden voldaan.

De uitvoering der z.g. pestordonnantie, welke aan den raad in zelfbestuur werd opgedragen, werd wederom overgedragen op den burgemeester. Door deze constructie wordt naast de mogelijkheid van een vlotte uitvoering verkregen, dat ter zake van die uitvoering de burgemeester verantwoordelijk is aan den raad en niet aan de regeering.

Secretarie.

De loopende werkzaamheden ter secretarie namen sterk toe, o. a. in verband met de pestbestrijding en de verordening op de rijtuigverhuurderijen.

Voor een hervorming der comptabiliteit, welke beter toezicht en overzicht ten doel heeft, worden de eerste maatregelen getroffen. Door omstandigheden kon nog maar weinig worden verricht.

Belasting.

In het jaar 1917 viel de invoering der gemeentelijke inkomstenbelasting. De vele werkzaamheden hieraan verbonden, waren het personeel vreemd; niettemin mocht het gelukken, met krachtige hulp der betrokken raads-

A. GEWONE ONTVANGSTEN.

I. VAN HET LAND.

GEBIEDSDEELEN.	Afgezonderd bedrag.	Toeslag uitkeering voor heffing van locale belastingen.	Inkomsten in verband met den afkoop dan wel afschaffing van heerendiensten.	Overvaarten.	20% van de bruto opbrengst der slachtbelasting.	Totaal.
Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra	f 404,565	f —	f 40,000	f —	f —	f 444,565
Batavia	„ 384,220	„ 153,510	„ —	„ —	„ —	„ 537,730
Meester Cornelis	„ 45,500	„ 15,518	„ —	„ —	„ —	„ 61,018
Buitenzorg	„ 56,375	„ 17,612	„ —	„ —	„ —	„ 73,987
Bandoeng	„ 74,440	„ 40,652	„ —	„ —	„ —	„ 115,092
Soekaboemi	„ 16,330	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 16,330
Cheribon	„ 20,241	„ 7,427	„ 6,100	„ —	„ —	„ 33,768
Pekalongan	„ 17,525	„ 9,780	„ 11,300	„ —	„ —	„ 38,605
Tegal	„ 21,864	„ 13,781	„ —	„ —	„ —	„ 35,645
Semarang	„ 225,992	„ 89,970	„ —	„ —	„ —	„ 315,962
Salatiga	„ 19,800	„ 3,890	„ —	„ —	„ —	„ 23,690
Soerabaja	„ 291,200	„ 63,081	„ —	„ 4,738	„ —	„ 359,019
Malang	„ 52,530	„ 16,822	„ —	„ —	„ —	„ 69,352
Magelang	„ 28,300	„ 6,948	„ —	„ —	„ —	„ 35,248
Kediri	„ 38,875	„ 7,020	„ —	„ —	„ —	„ 45,895
Blitar	„ 16,850	„ 3,205	„ —	„ —	„ —	„ 20,055
Padang	„ 69,035	„ 5,926	„ —	„ —	„ —	„ 74,961
Palembang	„ 36,975	„ 19,858	„ —	„ —	„ —	„ 56,833
Medan	„ 94,975	„ 45,277	„ 16,000	„ —	„ —	„ 156,252
Tebingtinggi	„ 10,530	„ 4,333	„ —	„ —	„ —	„ 14,863
Bindjai	„ 11,640	„ 2,755	„ —	„ —	„ —	„ 14,395
Tandjoengbalai	„ 13,963	„ 1,785	„ —	„ —	„ —	„ 15,748
Pematang Si Antar	„ 5,700	„ 1,634	„ —	„ —	„ —	„ 7,334
Makasser	„ 49,950	„ 20,746	„ —	„ —	„ 3,500	„ 74,196
Totaal	f 2,007,375	f 551,530	f 73,400	f 4,738	f 3,500	f 2,640,543

II. BELASTINGEN.

GEBIEDSDEELEN.	Hondenbelasting.	Belasting openbare vermakelijkheden.	Opcenten landsbelastingen.	Belasting rij- en voertuigen.	Vergunningsrecht.	Straatbelasting.	Motorrijtuigenbelasting.	Wegenbelasting.	Wegen- en bruggenbelasting.	Totaal.
Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra	f —	f 15,000	f —	f —	f 15,000	f —	f —	f 150,000	f —	f 180,000
Batavia	„ 9,000	„ 75,000	„ 75,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 159,000
Meester Cornelis	„ 900	„ 5,000	„ —	„ —	„ 900	„ 9,000	„ —	„ —	„ —	„ 15,800
Buitenzorg	„ 1,000	„ 6,000	„ 18,000	„ —	„ 1,000	„ 14,000	„ —	„ —	„ —	„ 40,000
Bandoeng	„ —	„ 31,000	„ 14,000	„ —	„ 2,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 47,000
Soekaboemi	„ —	„ 8,000	„ 3,500	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 11,500
Cheribon	„ —	„ 3,600	„ 6,900	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 10,500
Pekalongan	„ 1,000	„ 5,000	„ 4,500	„ —	„ mem.	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 10,500
Tegal	„ 600	„ 4,500	„ 7,000	„ —	„ 600	„ —	„ —	„ 1,600	„ —	„ 14,300
Semarang	„ —	„ 40,000	„ —	„ —	„ 4,500	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 44,500
Salatiga	„ 650 4)	„ 1,250 4)	„ 4,900 4)	„ —	„ 1,500 4)	„ —	„ 700 4)	„ —	„ —	„ 9,000
Soerabaja	„ 9,000	„ 105,000	„ 110,600	„ 30,000	„ 11,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 265,600
Malang	„ 600	„ 9,000	„ 6,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 15,600
Magelang	„ 400	„ 2,750	„ 2,500	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 5,650
Kediri	„ 300	„ 3,500	„ 4,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 7,800
Blitar	„ 360	„ 4,000	„ 5,000	„ —	„ 1,100	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 10,460
Padang	„ —	„ 8,000	„ —	„ —	„ 3,200	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 11,200
Palembang	„ 500	„ 16,000	„ —	„ —	„ 1,000	„ 11,000	„ —	„ —	„ 45,000	„ 73,500
Medan	„ 2,250	„ 18,500	„ 12,000	„ —	„ 11,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 43,750
Tebingtinggi	„ —	„ 3,750 2)	„ —	„ —	„ 550 2)	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 4,300
Bindjai	„ —	„ 2,250 2)	„ —	„ —	„ 750 2)	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 3,000
Tandjoengbalai	„ —	„ 2,000 2)	„ —	„ —	„ 500 2)	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,500
Pematang Si Antar	„ —	„ 1,125 3)	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 1,125
Makasser	„ 750	„ 15,000	„ 12,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 27,750
Totaal	f 27,310	f 385,225	f 285,900	f 30,000	f 54,600	f 34,000	f 700	f 151,600	f 45.000	f 1,014,335

III. VOORNAAMSTE …

GEBIEDSDEELEN.	Betaling vergunningen occup. tie beheersgrond.	Algemeene begraafplaatsen.	Slachtbedrijf en keurloonen.	Pasarbedrijf.	Drinkwatervoorziening.	Rioolwezen.	Retributie reclame verordening
Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra	f —	f 500	f —	f —	f —	f —	f —
Batavia	„ 30,000	„ 56,100	„ 45,600	„ 53,000	„ 120,000	„ 25.000	„ [illegible]
Meester Cornelis	„ 144	„ 3,030	„ 3,650	„ —	„ 11.875	„ 5.000	„ —
Buitenzorg	„ 500	„ 9,155	„ 3,500	„ 22,000	„ —	„ 3.000	„ 10
Bandoeng	„ 5,100	„ 15,700	„ 10,000	„ 54,800	„ 55,850	„ 11,000	„ 1.500
Soekaboemi	„ 150	„ 6,000	„ 2,990	„ 16,000	„ —	„ 2,400	„ —
Cheribon	„ 1,300	„ 500	„ 900	„ 7,000	„ 1,100	„ 3.000	„ —
Pekalongan	„ 2,500	„ 3,000	„ 900	„ 7,500	„ —	„ 1.000	„ —
Tegal	„ 1,500	„ 3,350	„ —	„ 9,000	„ 10	„ 3,000	„ 250
Semarang	„ 3,500	„ 12,000	„ 14,000	„ 55,000	„ 212,068	„ 9,500	„ 1.000
Salatiga	„ 500	„ 1,630	„ 3,775	„ 7,920	„ 6,900	„ —	„ —
Soerabaja	„ 11,000	„ 30,000	„ 32,760	„ 156,000	„ 606,655	„ 18,000	„ [illegible]
Malang	„ 400	„ 7,500	„ 3,800	„ 40,000	„ 25,760	„ —	„ 250
Magelang	„ 2,500	„ 3,000	„ 9,375	„ 15,000	„ —	„ 750	„ —
Kediri	„ 750	„ 3,060	„ 2,600	„ 23,400	„ —	„ 1.200	„ [illegible]
Blitar	„ 2,000	„ 800	„ 950	„ 19,000	„ —	„ mem.	„ —
Padang	„ 1,000	„ 800	„ 6,900	„ —	„ —	„ 3,600	„ —
Palembang	„ 1,135	„ 6,100	„ 2,500	„ 42,000	„ —	„ mem.	„ —
Medan	„ —	„ 2,500	„ 45,000	„ 2,500	„ —	„ 8.000	„ —
Tebingtinggi	„ —	„ 400	„ —	„ —	„ —	„ mem.	„ —
Bindjai	„ —	„ mem.	„ —	„ —	„ —	„ mem.	„ —
Tandjoengbalai	„ —	„ mem.	„ —	„ 3,000 1)	„ —	„ 1,000	„ —
Pematang Si Antar	„ —	„ 270	„ —	„ —	„ 6,830	„ 1,000	„ —
Makasser	„ 10,000	„ 1,000	„ 7,825	„ 11,000	„ —	„ —	„ —
Totaal	f 73,979	f 166,395	f 197,025	f 544,120	f 1,047,048	f 96,450	f 7,360

… en keurloonen.	Pasarbedrijf.	Drinkwatervoorziening.	Rooiwezen.	Retributie reclameverordening.	Grond- en woningbedrijf.	Andere verhuringen en verpachtingen.	Leges.	Rente belegde gelden.	Autodienst.	Tegemoetkomingen gemeentefonds.	Totaal.	IV. OVERIGE INKOMSTEN.	Totaal.	Leeningsgelden.	Bijdragen van particulieren, instellingen enz. in kosten locale werken.	Tegemoetkomingen van het land.	Totaal.	BESCHIKKING OVER BATIGE SALDO'S, IDEM OVER BELEGDE GELDEN EN TERUGBETALING VAN VOORSCHOTTEN.	Pensioenfondsen.	Leveringen aan en werkzaamheden ten behoeve van derden.	Ontvangsten, waartegenover directe uitgaven staan.	Eindcijfers.
III. VOORNAAMSTE ANDERE INKOMSTEN.														B. BUITENGEW. ONTVANGSTEN.								
—	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f 500	f —	f 625,065	f —	f 256,215	f 150,400	f 406,615	f 70.261	f —	f 20,000	f —	f 1,121,941
5,600	53,000	120,000	25,000	2,000	31,600	20,620	10,000	5,000	—	—	398,920	300	1,095,950	200,000	—	—	200,000	2,400	13,000	15,500	65,000	1,381,850
3,650	—	11,875	5,000	—	—	—	15	340	—	—	24,054	—	100,872	35,000	2,550	2,075	39,625	10,000	—	9,000	1,650	161,147
3,500	22,000	—	3,000	10	—	10,800	—	7,000	—	—	55,965	—	169,952	—	125	—	125	22,000	—	1,500	—	193,577
0,000	54,800	55,850	11,000	1,500	mem.	—	—	12,000	—	—	165,950	500	328,542	92,046	—	—	92,046	27,995	—	7,420	1,800	457,803
2,990	16,000	—	2,400	—	—	—	—	335	—	—	27,875	250	55,955	—	—	—	—	—	—	—	—	55,955
900	7,000	1,100	3,000	—	—	—	100	800	—	—	14,700	350	59,318	—	—	20,000	20,000	6,000	—	—	—	85,318
900	7,500	—	1,000	—	—	—	—	—	—	—	14,900	—	64,005	190,000	—	—	195,000	6,938	—	—	—	265,943
—	9,000	10	3,000	250	—	—	100	575	—	—	17,785	1,230	68,960	125,000	—	—	125,000	8,000	—	—	—	201,960
4,000	55,000	212,068	9,500	1,000	95,708	—	350	64,981	30,034	—	498,141	2,500	861,103	673,143	—	—	673,143	149,292	—	9,125	109,617	1,802,280
3,775	7,920	6,900	—	—	—	—	—	—	—	—	20,725	—	53,415	—	—	—	—	—	—	—	—	53,415
2,760	156,000	606,655	18,000	2,100	9,920	2,875	600	31.000	—	—	900,910	21,210	1,545,179	804,341	—	—	804,341	351,573	23,450	10,000	223,413	2,959,516
3,800	40,000	25,760	—	250	—	—	—	—	—	—	77,710	—	162,662	—	—	900	900	150,286	—	3,000	—	316,848
9,375	15,000	—	750	—	—	800	—	1,350	—	—	32,775	10	73,683	—	—	—	—	5,797	—	50	—	79,530
2,600	23,400	—	1,200	250	—	—	—	1,020	—	—	32,280	150	86,125	—	—	—	—	40,375	—	—	—	126,500
950	19,000	—	mem.	—	6,500	—	—	—	—	—	29,250	845	60,610	—	—	—	—	15,969	—	—	—	76,579
6,900	—	—	3,600	—	—	700	—	—	—	—	13,000	1,775	100,936	9,000	—	19,323	28,323	15,532	—	—	—	144,791
2,500	42,000	—	mem.	—	—	7,235	—	500	—	—	59,470	2,200	192,003	—	—	—	—	14,210	—	—	—	206,213
5,000	2,500	—	8,000	—	—	10,200	—	1,312	—	15,000	84,512	5,400	289,914	—	840	—	840	52,000	—	4,300	—	347,054
—	—	—	mem.	—	—	—	—	—	—	30,000	30,400	2,000	51,563	—	—	—	—	—	—	—	—	51,563
—	—	—	mem.	—	—	—	—	—	—	21,000	21,000	2,650	41,045	—	—	—	—	—	—	—	—	41,045
—	3,000[1]	—	1,000	—	—	—	—	—	—	28,950	32,950	2,100	53,298	—	—	—	—	—	—	—	—	53,298
—	—	6,830	1,000	—	—	—	—	—	—	49,050	57,150	3,250	68,859	—	—	—	—	—	—	—	—	68,859
7,825	11,000	—	—	—	—	—	100	1,000	—	—	30,925	500	133,371	—	—	40,000	40,000	25,518	—	3,000	—	201,889
7,025	f 544,120	f 1,047,048	f 96,450	f 7,360	f 143,728	f 53,230	f 11,265	f 127,213	f 30,034	f 144,000	f 2,641,847	f 47,220	f 6,342,375	f 2,128,530	f 259,730	f 232,698	f 2,625,958	f 974,146	f 36,450	f 82,895	f 391,480	f 10,454,874

Toelichtingen.

[1]) Uitkeering van het landschap Asahan voor de inkomsten van den vischpasar.

[2]) Geraamde uitkeering door het cultuurgebied wegens in die ressorten door dat gebied geheven belasting.

[3]) Deze thans nog vrijwillige bijdrage wordt omgezet in eene belasting.

[4]) Geraamde uitkeering door het gewest Semarang wegens in de gemeente Salatiga geheven belastingen.

UITGAVEN.

GEBIEDSDEELEN.	Bestuursuitgaven.	Openbare werken voorzoover niet afzonderlijk omschreven. Totaal.	Openbare werken voorzoover niet afzonderlijk omschreven. w. o. voor wegen en bruggen.	Overvaarten.	Besproeiings- en reinigingsdienst.	Brandweer.	Straatverlichting.	Bouw- en woningtoezicht.	Begraafplaatsen.	Veterinaire dienst, slachtbedrijf en keuring van vee en vleesch.	Pasarwezen.	Drinkwatervoorziening.	Openbare gezondheid.	Uitgaven voor het innen van belastingen en retributies.	Grond- en woningbedrijf.	Kunsten, wetenschappen en volksvermaken.	
Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra	f 22,740	f 956,258	f 823,538	f —	f mem.	f 3,910	f —	f mem.	f 1,640	f —	f —	f 40,250	f —	f —	f —	f —	f
Batavia	„ 78,745	„ 327,395	„ 187,500	„ —	„ 124,600	„ 17,840	„ 89,250	„ 32,760	„ 40,142	„ 31,455	„ 36,490	„ 139,000	„ 13,482	„ 15,750	„ 44,170	„ 20,295	„
Meester Cornelis	„ 8,924	„ 51,719	„ 32,265	„ —	„ 11,298	„ 3,060	„ 8,823	„ 1,855	„ 2,376	„ 3,414	„ —	„ 40,010	„ —	„ 1,230	„ —	„ —	„
Buitenzorg	„ 17,874	„ 63,714	„ 44,752	„ —	„ 16,846	„ 922	„ 21,526	„ 360	„ 9,920	„ 1,994	„ 8,343	„ —	„ 1,200	„ 470	„ mem.	„ —	„
Bandoeng	„ 33,513	„ 134,928	„ 77,970	„ —	„ 29,833	„ 4,224	„ 8,000	„ 10,335	„ 10,016	„ 58,858	„ 17,650	„ 27,536	„ 3,000	„ 3,982	„ 31,546	„ —	„
Soekaboemi	„ 4,402	„ 18,450	„ 13,350	„ —	„ 5,336	„ 410	„ 8,885	„ 600	„ 6,336	„ 1,600	„ 6,708	„ —	„ —	„ 720	„ —	„ —	„
Cheribon	„ 10,880	„ 49,656	„ 38,950	„ —	„ 3,823	„ 600	„ 10,100	„ —	„ 840	„ 1,450	„ 3,829	„ 2,500	„ —	„ 513	„ —	„ —	„
Pekalongan	„ 3,150	„ 42,670	„ 25,100	„ —	„ 5,780	„ 400	„ 6,000	„ —	„ 4,020	„ 19,630	„ 168,425[2])	„ —	„ —	„ 730	„ —	„ —	„
Tegal	„ 10,024	„ 58,875	„ 20,429	„ —	„ 8,079	„ 385	„ 12,192	„ 935	„ 7,696	„ mem.	„ 57,725	„ 2,970	„ 3,971	„ 665	„ 25,000	„ —	„
Semarang	„ 76,936	„ 279,075	„ 164,110	„ —	„ 45,218	„ 18,046	„ 59,191	„ 95,167	„ 15,288	„ 15,875	„ 182,202	„ 104,970	„ 36,150	„ 3,500	„ 227,895	„ —	„
Salatiga	„ 5,952	„ 30,204	„ 27,350	„ —	„ 2.550	„ 1,544	„ —	„ —	„ 2,126	„ 1,490	„ 2,731	„ 2,950	„ —	„ —	„ —	„ —	„
Soerabaja	„ 116,192	„ 487,093	„ 178,200	„ 8,738	„ 275,836	„ 46,280	„ 73,222	„ 39,668	„ 67,576	„ 185,153	„ 322,340	„ 574,545	„ 86,910	„ 5,088	„ 20,595	„ —	„
Malang	„ 9,356	„ 61,547	„ 30,585	„ —	„ 14,325	„ 197	„ 8,085	„ —	„ 16,664	„ 2,770	„ 123,658	„ 27,659	„ —	„ 1,780	„ —	„ —	„
Magelang	„ 6,490	„ 23,788	„ 15,200	„ —	„ 4,729	„ 665	„ 6,490	„ 615	„ 5,364	„ 4,171	„ 13,640	„ mem.	„ mem.	„ 830	„ —	„ —	„
Kediri	„ 11,351	„ 64,326	„ 37,490	„ —	„ 8,900	„ 710	„ 6,328	„ 600	„ 2,205	„ 2,895	„ 7,608	„ 1,000	„ —	„ 605	„ —	„ —	„
Blitar	„ 2,965	„ 21,320	„ 15,225	„ —	„ 1,250	„ 75	„ 3,600	„ —	„ 1,180	„ 714	„ 19,369	„ 250	„ —	„ 870	„ 9,000	„ —	„
Padang	„ 11,494	„ 97,462	„ 64,242	„ —	„ 6,786	„ 1,712	„ 16,586	„ 1,800	„ 1,471	„ 3,300	„ mem.	„ 900	„ mem.	„ 385	„ —	„ —	„
Palembang	„ 17,481	„ 108,640	„ 50,774	„ —	„ 6,874	„ 1,720	„ 33,750	„ 500	„ 8,769	„ 2,090	„ 7,142	„ 1,200	„ 2,400	„ 3,025	„ —	„ —	„
Medan	„ 28,001	„ 158,827	„ 77,225	„ —	„ 61,838	„ 8,410	„ —	„ —	„ 2,376	„ 42,000	„ 1,688	„ —	„ 960	„ 1,850	„ —	„ —	„
Tebingtinggi	„ 3,919	„ 28,165	„ 23,030	„ —	„ 7,505	„ 210	„ 4,720	„ mem.	„ 632	„ 535	„ —	„ 40	„ —	„ —	„ —	„ —	„
Bindjai	„ 3,165	„ 11,245	„ 8,890	„ —	„ 3,510	„ 606	„ 5,399	„ mem.	„ 288	„ 60	„ —	„ 915	„ —	„ —	„ —	„ —	„
Tandjoengbalai	„ 3,675	„ 27,875	„ 5,725	„ —	„ 2,700	„ 240	„ 3,070	„ mem.	„ 218	„ —	„ 10,755	„ 1,960	„ —	„ —	„ —	„ —	„
Pematang Si Antar	„ 4,684	„ 37,565	„ 27,440	„ —	„ 3,624	„ 400	„ 3,255	„ 625	„ 2,940	„ 840	„ —	„ 11,603	„ —	„ —	„ —	„ —	„
Makasser	„ 16,650	„ 101,448	„ 69,000	„ —	„ 32,896	„ 678	„ 16,110	„ mem.	„ 1,958	„ 7,092	„ 3,370	„ —	„ 5,280	„ 1,885	„ mem.	„ —	„
Totaal	f 508,563	f 3,242,245	„ 2,058,340	f 8,738	f 684,136	f 113,244	f 404,582	f 185,820	f 212,041	f 387,386	f 993,682	f 980,258	f 153,353	f 43,878	f 358,206	f 20,295	f

TGAVEN.

Grond- en woningbedrijf.	Kunsten, wetenschappen en volksvermaken.	Rioleering.	Autodienst.	Belegde reserves.	Toezicht naleving raadsverordeningen.	Tegemoetkomingen.	Landbouw en irrigatie.	Voorschotten.	Rente, aflossing en kosten van leeningen.	Pensioenfondsen en onderstanden.	Diversen.	Uitgaven, waartegenover directe ontvangsten staan.	Onvoorziene uitgaven.	Leveringen aan en werkzaamheden voor derden.	Eindcijfers.	Toelichtingen.
f —	f —	f —	f —	f —	f —	f 14,900[1]	f 26,000	f —	f —	f —	f 2,150	f —	f 34,092	f 20,000	f 1,121,941	
„ 44,170	„ 20,295	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 1,050	„ —	„ —	„ 256,300	„ 32,000	„ —	„ 55,000	„ 12,626	„ 13,500	„ 1,381,850	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 1,250	„ —	„ —	„ 4,650	„ 1,000	„ 6,700	„ 1,650	„ 5,688	„ 7,500	„ 161,147	
„ mem.	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 5,445	„ 1,985	„ —	„ —	„ 35,375	„ —	„ 3,668	„ —	„ 3,435	„ 500	„ 193,577	
„ 31,546	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,600	„ —	„ —	„ 58,087	„ 1,245	„ —	„ 1,800	„ 13,950	„ 6,700	„ 457,803	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,508	„ —	„ 55,955	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 25	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 1,102	„ —	„ 85,318	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 180	„ —	„ —	„ 7,950	„ —	„ 200	„ —	„ 6,807	„ —	„ 265,943	
„ 25,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 100	„ —	„ —	„ 4,135	„ 2,525	„ —	„ —	„ 6,683	„ —	„ 201,960	
„ 227.895	„ —	„ 113,320	„ 100,369	„ 50,988	„ —	„ 1,950	„ —	„ —	„ 232,168	„ 1,647	„ 1,441	„ 109,617	„ 28,768	„ 2,500	„ 1,802,280	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 3,868	„ —	„ 53,415	
„ 20,595	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 321,798	„ 52,950	„ 15,760	„ 223,413	„ 26,357	„ 10,000	„ 2,959,516	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 25	„ —	„ —	„ 33,762	„ —	„ —	„ —	„ 14,019	„ 3,000	„ 316,848	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,850	„ —	„ 25	„ —	„ —	„ 3,908	„ 1,000	„ —	„ —	„ 4,916	„ 50	„ 79,530	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 1,550	„ —	„ —	„ 11,010	„ —	„ 25	„ —	„ 7,387	„ —	„ 126,500	
„ 9,000	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 8,025	„ —	„ 2,025	„ —	„ 5,936	„ —	„ 76,579	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 150	„ —	„ 2,744	„ —	„ 144,792	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 50	„ —	„ —	„ 8,560	„ —	„ —	„ —	„ 4,012	„ —	„ 206,213	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ 15,000	„ —	„ 2,600	„ —	„ —	„ —	„ 4,600	„ 3,836	„ —	„ 12,068	„ 3,000	„ 347,054	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ 3,000	„ —	„ 90	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,747	„ —	„ 51,563	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ 13,600	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 2,257	„ —	„ 41,045	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 200	„ —	„ 2,605	„ —	„ 53,298	
„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 3,323	„ —	„ 68,859	
„ mem.	„ —	„ —	„ —	„ —	„ —	„ 365	„ —	„ 1,000	„ —	„ 1,689	„ 3,872	„ —	„ 7,596	„ —	„ 201,889	
f 358,206	f 20,295	f 113,320	f 100,369	f 85,433	f 5,445	f 28,745	f 26,000	f 1,000	f 985,728	f 98,656	f 40,027	f 391,480	f 215,494	f 66,750	f 10,454,874	

[1] Waaronder f 12,000 wegens uitkeering aan de Negorijkassen van de zuivere opbrengst van de vermakelijkheidsbelasting.

[2] Waaronder f 166,300 voor den bouw van een centralen pasar.

commissie, den gang van zaken te regelen, zoodat niet al te veel klachten binnen kwamen.

Voor het loopende jaar mag verbetering verwacht worden.

In verband met de inkomstenbelasting werd het ontvangerskantoor georganiseerd, hetgeen eveneens gelukte, zonder dat naar buiten van schokken bleek; inwendig hadden de betrokken ambtenaren heel wat bezwaren te overwinnen.

Gezondheidszorg.

Wat de uitvoerende diensten aangaat worde het eerst stil gestaan bij die, welke de verbetering der volksgezondheid beoogen. Op deze diensten concentreert zich allereerst de aandacht ten gemeentehuize. De buitenstaander merkt daar nog weinig van; niettemin is het jaar 1917 voor de gemeentelijke gezondheidszorg zeer belangrijk geweest.

Aan de regeering werd een organisatie voorgesteld van den plaatselijken gezondheidsdienst; *een beslissing werd daaromtrent nog niet genomen.* Een dergelijke dienst wordt noode gemist; hij zal verband moeten leggen tusschen de maatregelen, op verschillend gebied te nemen in het belang der volksgezondheid en zal tevens de uitvoering dier maatregelen moeten beïnvloeden.

In afwachting van een gezondheidsdienst werd echter niet geheel stil gezeten.

Pestbestrijding.

Op het gebied der pestbestrijding werden belangrijke resultaten bereikt. De gelukkige samenwerking tusschen den gouvernementeelen pestbestrijdingsdienst en de gemeentelijke diensten maakte de eerste belangrijke overdracht van een deel der algemeene taak op de gemeente tot een succes, zoodat de pestbestrijdingsdienst een dergelijke organisatie ook elders thans de meest gewenschte acht.

De voordeelen van zelfbestuur vielen duidelijk in het oog; de uitvoering van maatregelen kan plaatselijk snel beslist en geregeld worden, kan lenig blijven en zich aanpassen aan de plaatselijke omstandigheden. Van de gemeentelijke diensten en verordeningen kan een nuttig gebruik gemaakt worden.

Anderzijds is voor de ingezetenen het voordeel, dat beroep tegen maatregelen plaatselijk mogelijk is, dat met hun belangen op zeer gedetailleerde wijze kan worden rekening gehouden.

Dezerzijds werd het mogelijke gedaan om de noodzakelijk te nemen maatregelen begrijpelijk en aannemelijk te maken.

Het gevolg van een en ander was, dat de ondervonden medewerking in het algemeen tot tevredenheid mag stemmen.

Hiertoe droeg zeker bij, dat de genomen maatregelen bleken doeltreffend te zijn.

In de kampongs.

In de dessa's Soemeneban en Poerwodinatan, waar de pest aanvankelijk vrij hevig optrad, is zij verdwenen na de verbetering der daar gelegen pakhuizen. In de dessa Gandek Poespo, waar zich eveneens een pest-

haard ontwikkelde, kon deze worden uitgeroeid door de afbraak van een betrekkelijk gering aantal, in zeer slechten staat verkeerende woningen. In de dessa's tusschen Boeloe en het Wester Bandjirkanaal werd wederom een andere bestrijdingswijze toegepast. Acute en provisoire woningverbetering, in verband met een grondige schoonmaak, heeft het aantal pestgevallen in korten tijd belangrijk doen dalen.

Het gekozen systeem van bestrijding, beperkte, maar snel en krachtig door te voeren maatregelen in geval van vorming van een pesthaard en geleidelijke, doch algeheele stadsverbetering ter voorkoming der ziekte, lijkt in het licht der praktijk nog steeds het juiste. Deze bestrijdingswijze is eigenlijk alleen mogelijk bij de gekozen organisatie, uitvoering der maatregelen door plaatselijke organen, uitgerust met groote kennis van plaatselijke toestanden en omstandigheden, en in staat steeds en onmiddellijk te handelen naar bevind van zaken.

In vergelijking met de eerst voorgenomen wijze van bestrijding door verbetering van alle gebouwen en woningen in de gemeente binnen korten tijd, geeft het gekozen systeem een groote vereenvoudiging en bezuiniging, beduidend minder overlast voor de ingezetenen en betere inschakeling met andere maatregelen in het belang der volksgezondheid.

Bouwtoezicht.

Het bouwtoezicht moet thans zoodanig worden ingericht, dat niet meer pestgevaarlijk kan worden gebouwd; de betreffende verordening werd door uwen raad reeds vastgesteld en de voorstellen tot personeelsuitbreiding komen hedenavond in behandeling.

Woningtoezicht.

Een intensief woningtoezicht werd voorbereid en zal in den loop van dit jaar worden georganiseerd. De gemeente verkrijgt daarmede een orgaan, dat een gewenschte aanraking met de bevolking mogelijk maakt.

Na opheffing der desa's zal dit orgaan zich moeten ontwikkelen tot een gemeentelijk wijkbestuur. De wijkkantoren zullen kunnen worden filialen van het gemeentehuis, alwaar aangifte kan worden gedaan van geboorte en sterfte, waar bouw- en andere vergunningen kunnen worden aangevraagd, klachten ingebracht enz. Het bezwaar der groote afstanden in de gemeente zal daardoor in dit opzicht vervallen.

Woningverbetering.

Naast het woningtoezicht, zal de woningverbetering blijven werken, maar zich zooveel mogelijk beperken tot de permanente gebouwen en van deze in de eerste plaats tot de uitgangspunten van alle pestbesmetting, de pakhuizen en de toko's.

Verbetering der niet-permanente gebouwen zal in den regel uitloopen op afbraak; hoewel in dichtbebouwde gedeelten der stad daardoor op gewenschte wijze ruimte zou worden verkregen, kan in verband met het heerschende woninggebrek daartoe niet worden overgegaan op ruime schaal, voordat door nieuwen aanbouw in dat woninggebrek zal zijn voorzien.

Woningbouw.

Door den raad werd besloten met den aanbouw van woningen door te gaan. In den loop van 1917 werd een honderdtal woningen gebouwd in een vallei aan het Heuvelterrein en te Sompok. De eerste werden dadelijk betrokken en bleken te voldoen, zoodat het gekozen type-huis als geslaagd is te beschouwen.

De woningen te Sompok konden in verband met moeilijkheden met de watervoorziening nog niet bewoond worden.

De toegestane onteigening van een deel van het land Pakoenden, in het belang der volkshuisvesting, is een zeer belangrijke stap op den ingeslagen weg. Wellicht zal nog in dit jaar mogelijk zijn de instelling van een woningdienst en organisatie van een woningbedrijf, dat na openlegging der benoodigde gronden op groote schaal zal kunnen aanvangen met den woningbouw. Het woningtekort wordt thans geraamd ongeveer 5000 te bedragen.

Grootere activiteit en medewerking van de direct belanghebbenden op dit gebied blijven dan nog te wenschen over.

Grondbedrijf.

De dienst van het grondbedrijf mocht zich in 1917 verheugen in een snelle ontwikkeling.

Gronden, welke aangeboden werden, vonden gemakkelijk gegadigden. Voor de bizonder mooi gelegen terreinen werd een hooge canon bedongen. Aangevangen werd met de uitgifte van middelbare perceelen. Ook deze vonden, hoewel tegen matige prijzen, gereede plaatsing, waaruit blijkt, dat het Heuvelterrein geleidelijk aan ook toegankelijk wordt voor meer bescheiden beurzen.

Autobus.

Een autobusdienst werd geopend Heuvelterrein-Stad, welke na eenig zoeken in het juiste spoor kwam en ongetwijfeld medewerkt tot de gunstige resultaten met het grondbedrijf verkregen.

Verhuizing.

De invloed van den woningbouw op door de gemeente opengelegde gronden, was merkbaar in een neiging tot daling der huurprijzen boven f 80 's maands.

Een opschuiving van eenige beteekenis was daarvan het gevolg, zoodat het ontsluiten van het Heuvelterrein ook voor de benedenstad gunstige gevolgen heeft gehad.

Waterleiding.

Voor het waterleidingbedrijf was 1917 eveneens een jaar van voorspoed. Door vervanging van een deel der betonleiding door een van gewapend beton, mocht het gelukken ernstige stoornissen te voorkomen en den wateraanvoer belangrijk te vermeerderen. Niettemin zal voor dit bedrijf moeten worden besloten tot een belangrijke en kostbare uitbreiding, zoo spoedig slechts de omstandigheden het zullen toelaten. Het waterverbruik neemt boven verwachting toe en is bestemd nog belangrijk te

zullen vermeerderen. De thans mogelijke aanvoer wordt reeds geheel door het verbruik opgenomen.

Rioleering.

De rioleering van Semarang bleef wachten op een regeeringsbeslissing nopens het loozen op open leidingen; de voorbereiding dezer zaak kon op het eind van het jaar weder ter hand worden genomen.

Zonder al te grooten tegenslag zal het loopende jaar een begin van uitvoering kunnen laten zien.

Stadsreiniging.

De organisatie van den reinigingsdienst mocht in het jaar 1917 goeden voortgang maken. De hoeveelheid afgevoerd vuil per dag steeg van ± 130 M^3 tot ± 340 M^3.

Personeel en materieel moesten uit den aard der zaak belangrijk uitgebreid worden; paarden en trekvee werden aangeschaft en stallen daarvoor gebouwd.

Naast de belten op Kobong en Pondok-Pati werden belten ingericht op Bidas en Perbalan. Deze dienst heeft een moeilijke taak, aangezien cijfers omtrent aard, hoeveelheid en gewicht van het vuil voor een tropische stad niet bekend zijn. De meest elementaire gegevens moeten dus al doende verzameld en het bedrijf daarnaar gericht worden; de meest economische regeling van het transport is in studie, diverse proeven zijn in gang.

Het stadsvuil wordt in hoofdzaak gebruikt voor ophooging; de resultaten daarmede verkregen zijn zeer gunstig. Alleen het vuil, waarvoor de afstand tot de belten te groot is, of dat wegens besmettingsgevaar of bizonder onaangenamen reuk daarvoor in aanmerking komt, wordt verbrand.

Opgehoogd werd in 1917 28.500 M^2 terrein. Ter demonstratie werd op de opgehoogde terreinen djagong geplant; de stand van het gewas is zeer goed.

Gemeentewerken.

Een kort woord worde thans gewijd aan den dienst van Gemeentewerken in engeren zin. Buitenstaanders willen in het onderhoud en de verbetering der wegen nog wel het begin en het einde zien der gemeentelijke taak.

Het voorgaande moge de onjuistheid van die opvatting reeds hebben aangetoond. De kosten van wegenonderhoud maken nog geen 10 pct. uit van de totale gemeentelijke uitgaven. Niettemin blijft de zorg voor de wegen een belangrijke plaats innemen. Het jaar 1917 was daarvoor niet gemakkelijk; de dienst had te kampen met een voortdurend incompleet aan opzichters, voortdurend moesten nieuwe krachten zich met het werk vertrouwd maken. De wegverbeteringen ondervonden bezwaar van onregelmatige en onvoldoende leveringen van asfalt. Het resultaat der wegverbeteringen der voorgaande jaren was niet onverdeeld gunstig; sommige wegen hielden zich zeer goed, andere minder goed, enkele bepaald slecht. Door elkaar genomen is de toestand van ons wegen-

net niet ongunstig en deze kan een vergelijking met den toestand elders verdragen.

De aanleg van nieuwe wegen had goeden voortgang.

De toestand der plantsoenen ging vooruit.

Ten onrechte wordt wel eens gemeend, dat Gemeentewerken beschikt over een grooten en duren staf van personeel; juist is, dat de dienst zeer zuinig is geëncadreerd en dat de bezoldigingen matig zijn. In dit licht bezien mag de hoeveelheid afgeleverd werk alleszins stemmen tot tevredenheid.

Pasars.

Voor het pasarwezen was het jaar 1917 niet vruchtbaar. De bouw van den nieuwen pasar Peterongan werd grootendeels voltooid, de inrichting zal in het loopende jaar moeten geschieden.

In den zeer slechten toestand onzer centrale pasars kan echter wegens gebrek aan ruimte nog geen verbetering gebracht worden.

Veterinaire dienst.

De veeartsenijkundige dienst begon in 1917 toezicht te houden op de wagenverhuurderijen. Met de verbetering der stallen kon goeden voortgang gemaakt worden; de ontworpen voorschriften konden uit een oogpunt van pestbestrijding ongewijzigd blijven.

De pogingen om verbetering te brengen in den toestand van voertuigen en paarden, hadden maar matig succes. De tijdsomstandigheden waren den wagenverhuurders niet gunstig; overigens werken de toestanden in het bedrijf verbetering niet in de hand.

Het toezicht op de melkerijen bleef goede resultaten afwerpen; tegen grof bedrog is het publiek verzekerd.

De vleeschkeuring heeft uit een hygiënisch oogpunt weinig te beteekenen; een voorontwerp voor een slachthuis, voorwaarde voor verbetering in deze, kwam gereed, maar de tijdsomstandigheden hielden verderen voortgang tegen.

Onderwijs.

Met vermelding, dat in 1917 de eerste voorbereidingen werden getroffen om een gemeentelijke onderwijstaak aan te vangen, meen ik het overzicht over het verloopen jaar te mogen besluiten.

§ 3. Het Indische gewest of de landgemeente.

Wie, na met de Indische stadsgemeente kennis gemaakt te hebben, hoort van een tweede soort gedecentraliseerde kringen, de *gewesten*, zal daarbij aan de Nederlandsche provincie denken. Boven het gemeentelijk huishouden het provinciaal huishouden, dat, hiërarchisch van hooger orde, hoogere, meer omvattende belangen kent. In dien gedachtengang wordt hij versterkt bij het raadplegen der litteratuur.

De *Enc.* vertelt o.m. (blz. 575, 1e kol.):

„Vooreerst: er zijn locale ressorten van drieërlei rang, gedecentraliseerde gewesten (vgl. de Nederlandsche provinciën), gedecentraliseerde middelslagressorten (van 1906 tot 1909 de afdeeling Deli, sinds 1909 het cultuurgebied der Oostkust van Sumatra), en gedecentraliseerde gemeenten (vgl. de Nederlandsche gemeenten); deze drie zijn, voorzoover ze in één streek voorkomen, hiërarchisch gerangschikt (eerst sinds het ontwerp-Van Asch van Wijck is dit laatste punt opgehelderd)."

Mr. De Louter spreekt (blz. 260) van

„eene natuurlijke rangorde, welke door de Regeering wordt gehandhaafd".

Mr. Kleintjes spint de gedachte verder uit (II, blz. 6):

„Die nieuwe rechtsgemeenschappen zijn, wat haar functie betreft, eenigermate te vergelijken met de provinciën en gemeenten van het moederland. Zij zijn niet alle van denzelfden rang, gelijk blijkt uit het voorschrift van art. 68*c* lid 2 Rr., hetwelk regeling bij algemeene verordening eischt van de verhouding tusschen den raad voor een gewest en de raden, ingesteld voor gedeelten van hetzelfde gewest."

Ook Mr. Woesthoff heeft in dien trant geschreven (blz. 2):

„Waarin heeft zich dan de door onze wet van 1903 beoogde decentralisatie geuit? Het is met één woord te zeggen: door tusschen Nederlandsch-Indië (den lande, de kolonie) eenerzijds en de inlandsche gemeenten anderzijds — de eenige rechtsgemeenschappen (afgezien van de zelfbesturende rijken) die het R.R. naast „den lande" vóór 1903 kende — *nieuwe rechtsgemeenschappen* in te schuiven, wier territoir met dat van bestaande gewesten of gedeelten daarvan (bloote bestuurskringen!) samenvallen en die, bij alle verschil, te vergelijken zijn met onze moederlandsche provinciën en gemeenten."

en (blz. 6):

„.... echter heb ik op blz. 2, wat hun *functie* aangaat, de locale raden kunnen vergelijken met provincie en gemeente, doordat in de decentralisatiewet zelve op eenvoudige en doeltreffende wijze wordt uitgedrukt, dat de nieuwe rechtsgemeenschappen van tweeërlei rang zouden zijn, immers draagt artikel 68*c* lid 2 aan de algemeene verordening al mede de regeling op van „de verhouding tusschen den raad voor een gewest en de raden voor gedeelten van hetzelfde gewest ingesteld."

Dit alles is echter misleidend. Wat er ook in de kamerstukken geschreven moge zijn over gewestelijke en plaatselijke decentralisatie en wat art. 68*c* lid 2 van het regeeringsreglement ook moge bedoeld hebben — waarom ook hier geen volledige vrijheid voor den lageren wetgever? —, de bovenbedoelde

voorstelling der verhoudingen is, in hoofdzaak, in strijd met de feiten.

Mr. WOESTHOFF erkent dit zelf, als hij (blz. 30) schrijft:

„De bestaande gewestelijke raden, zoover zij practisch (theoretisch niet in alle opzichten, zooals ik later zal hebben aan te toonen) de complementen zijn van de in het gewest, waarin zij zijn ingesteld, zich bevindende gemeenteraden ...."

of (blz. 31):

„Ik zal in het vervolg van mijn geschrift gelegenheid vinden te wijzen op de artikelen 12 D. B. en 51 lid 1 L. R. O. en vooral op de practijk zooals deze spreekt uit tal van locale verordeningen waaruit, in tegenstelling met artikel 150 der gemeentewet, blijkt, dat de gemeenteraad van gelijke positie is als de gewestelijke, terwijl de regeering nog verder gaat, door aan den gemeenteraad voor de regeling van een onderwerp een voorrang toe te kennen boven den gewestelijken raad."

Waarom het dan eerst juist andersom verteld?

Het gewestelijk bestuur is georganiseerd juist als het gemeentebestuur: in de gemeente de gemeenteraad met den assistent-resident als voorzitter, in het gewest de gewestelijke raad met den resident als leider.

Het ware karakter der Indische gewesten leert men in de eerste plaats kennen uit de geschiedenis van hun ontstaan. Men kan die vinden in de toelichting op de onderafdeelingen 95, 96, 100, 101 en 160 der Indische begrooting voor 1907, eerste nota van wijzigingen:

„Nu in de voornaamste daarvoor in aanmerking komende plaatsen op Java gemeenten zijn ingesteld, behoort er naar te worden gestreefd de toepassing der decentralisatie-wet uit te breiden tot het gebied buiten de steden".

Niet op duidelijker wijze had kunnen zijn gezegd, dat de gewestelijke decentralisatie geen ander karakter draagt dan de plaatselijke, doch van deze laatste, naar het woord van Mr. WOESTHOFF, „het complement" is.

De memorie vervolgt:

„Lag het.. . aanvankelijk in de bedoeling der Indische regeering te dien einde afdeelingsraden in het leven te roepen, bij de voorbereiding der verwezenlijking van dit voornemen is aan het licht getreden, dat langs dien weg eene spoedige algemeene doorvoering van het beginsel der decentralisatie niet zou zijn te verkrijgen".

De gewesten zijn dus dezelfde soort rechtsgemeenschappen als de zuiver plaatselijke afdeelingen zouden zijn geweest. Dit blijkt nog nader uit wat volgt:

„In de eerste plaats toch is gebleken, dat het systeem, volgens hetwelk voor de gemeenten is berekend welke bedragen uit de algemeene geldmiddelen ten behoeve van die gebiedsdeelen behoorden te worden afgezonderd, niet vatbaar is voor algemeene toepassing ten aanzien van afdeelingen, omdat de sommen, die van jaar tot jaar voor de verschillende afdeelingen worden toegestaan, zóózeer uitéénloopen, dat men door het nemen van een gemiddelde over een aantal jaren — gelijk voor de gemeenten is geschied — in tal van gevallen tot bepaald onverdedigbare cijfers zou komen. Dientengevolge zou een nieuwe maatstaf tot grondslag voor de berekening moeten worden gezocht, maar het spreekt van zelf dat door daarop met de verdere uitvoering der wet te wachten, belangrijke vertraging in het decentralisatie-werk zou ontstaan".

Men ziet, wat aan gemeenten, afdeelingen of gewesten is of zou worden opgedragen, is één en hetzelfde.

„Daarbij komt, dat bij de plaatselijke besprekingen ter voorbereiding voor de oprichting van afdeelingsraden de moeilijkheid op den voorgrond is getreden om voor de samenstelling van dergelijke raden in de bijna 80 afdeelingen van Java en Madoera geschikte elementen te vinden, en om ook overigens aan die raden in personeelen en materieelen zin de vereischte middelen te verschaffen voor een deugdelijk werkende organisatie. Voornamelijk om deze redenen wenscht de Indische regeering thans in de eerste plaats over te gaan tot de instelling van raden voor gewesten, welk instituut ook bij alle geraadpleegde hoofden van gewestelijk bestuur verreweg grooter instemming ontmoette dan afdeelingsraden."

Het laatste lag voor de hand. De resident toch was in hoofdzaak (naar zijne bevoegdheden, niet naar den omvang van zijn ambtsgebied) nooit meer dan *plaatselijk* gouverneur. De macht, die op de gemeenten en haar bestuur was overgegaan, was voornamelijk gesneden uit die van den resident. Gesteld, dat nu het buiten de zelfstandige gemeente gelegen gewestelijk gebied werd opgedeeld in zelfstandige afdeelingen, wat zou er dan van de macht van den resident zijn overgebleven, ja, zou er voldoende bestaansreden voor deze functie overblijven? Daar zit — ontdaan van alle persoonlijke overwegingen — de kern der kwestie, waaraan hieronder nog eenige aandacht zal worden geschonken (blz. 45).

Verspreiden de overwegingen, die aan het scheppen van

zelfstandige gewesten ten grondslag lagen over het karakter der gewesten reeds voldoende licht, de hier verdedigde opvatting vindt volledige bevestiging in de gewestelijke instellingsordonnanties. Men sla b.v. die voor het gewest Bantam op (Ind. St. 1907 No. 133).

Het is als leest men eene gemeentelijke instellingsordonnantie (men vgl. § 2 van dit hoofdstuk). Artikel 3 bepaalt, dat

„behoudens voltooiing voor rekening van den Lande van de werken, die bij het einde van 1906 nog onderhanden waren, voor zoover op die voltooiing niet bij de eerste gewestelijke begrooting gerekend is,.... in het gewest Bantam, buiten de terreinen onder militair beheer en onder beheer van den dienst der Staatsspoorwegen, niet of niet meer uit de algemeene geldmiddelen van Nederlandsch-Indië voorzien (wordt) in de behoefte aan:

a. onderhoud, herstelling, vernieuwing en aanleg van openbare wegen, met de daartoe behoorende werken, als beplantingen, glooiingen, dijken, bermen, slooten, putten, mijlpalen, naamborden, bruggen, duikers, beschoeiingen, kaaimuren; alsmede van andere werken van locaal belang als: pleinen, tuinen, ten algemeenen nutte strekkende goten, riolen, spoelleidingen, werken ter verkrijging of distribueering van drink-, wasch- en spoelwater, algemeene slachtplaatsen, passars, passarloodsen enz.;

b. besproeiing van- en ophalen van vuilnis langs of van openbare wegen, straten, pleinen en tuinen;

c. brandweer;

d. begraafplaatsen;

e. overvaarten, met uitzondering van de verpachte of ter verpachting bestemde overvaarten, zoolang deze verpacht of ter verpachting bestemd blijven;

met dien verstande, dat voor aanleg van buitengewoon kostbare werken door het Land subsidie kan worden verleend."

Artikel 5 geeft aan het gewest Bantam in beheer

„de binnen genoemd gewest gelegen, tot dusver van Landswege beheerde zaken, genoemd of bedoeld in artikel 3 en de aan den Lande behoorende brandspuithuizen, voor zoover die liggen buiten de in het eerste lid van dat artikel uitgezonderde terreinen, doch behoudens het in het derde lid van datzelfde artikel bepaalde; met verplichting om die zaken aan hare tegenwoordige bestemming te doen beantwoorden en ze daartoe in goeden staat te onderhouden en zoo noodig te herstellen en te vernieuwen.

Artikel 8 bepaalt, dat, onverminderd het daaromtrent in het regeeringsreglement, het Decentralisatiebesluit en de Locale raden-ordonnantie bepaalde,

„de werkkring van den gewestelijken raad van Bantam (omvat) het bij artikel 5 bedoeld beheer alsmede de voorziening in de bij artikel 3 omschreven behoeften, voor zoover niet ten laste komende van de inlandsche gemeente of van anderen.

De raad is bevoegd bovendien in andere behoeften van het gewest te voorzien, behoudens inachtneming van hetgeen aan de Regeering en aan andere autoriteiten is voorbehouden."

In verband met de verwijzing naar het regeeringsreglement enz., wordt in deze ordonnantie van de wetgevende bevoegdheid van den raad geen melding meer gemaakt. Die bevoegdheid werd aan gemeenten en gewesten gelijkelijk verleend bij artikel 12 van het Decentralisatie-besluit, dat den localen raden, in het algemeen, bevoegd verklaard om voor het gebied waarvoor zij zijn ingesteld, verordeningen vast te stellen nopens onderwerpen, die de belangen van dat gebied betreffen.

Een goeden kijk op de gewestelijke werkzaamheid geven een tweetal staten, opgenomen als bijlage II*a* van het decentralisatie verslag 1916/1917, waarvan de eerste (I) een overzicht bevat van de inkomsten, de tweede (II) van de uitgaven der gewesten volgens de gewestelijke begrootingen voor 1917. Zij komen belangrijk genoeg voor om ze hier te laten volgen. [Zie tabel].

Mocht uit het voorafgaande de gelijkstandigheid van gemeente en gewest nog niet voldoende duidelijk zijn geworden dan vergelijke men nog eens eene gemeentelijke instellingsordonnantie met die van het gewest, waarbinnen de gemeente ligt, b.v. die der gemeente Batavia met die van het gewest Batavia (Ind. St. 1908 No. 171). Daar ziet men, dat de voorziening in de in artikel 3 genoemde behoeften door het gewest alleen geschiedt *buiten* de gemeenten Batavia, Meester-Cornelis en Buitenzorg; dat het beheer over de in het 5e artikel aangeduide goederen alleen aan het gewest wordt opgedragen *buiten* die gemeenten, terwijl aan de gewestelijke wetgevingsbevoegdheid een grens wordt gesteld door artikel 51 der Locale radenordonnantie, waarvan lid 1 voorschrijft:

„De verordeningen der raden treden niet in de regeling van huishoudelijke belangen van binnen hun ressort gelegen ressorten van raden".

En waar, naar boven bleek, de huishoudelijke belangen van

I. GEWESTEN.	A. GEWONE ONTVANGSTEN. I. VAN HET LAND. Afgezonderd Bedrag. Vaste uitkeeringen.	Naar reden van het aantal hoofdgeldplichtigen.	Overvaarten.	Totaal.	II. BELASTINGEN. Opcenten op personeel en/of verponding.	Opcenten op de inkomstenbelasting en/of op de bedrijfs- en inkomstenbelasting.	Wegenbelasting.	Motorrijtuigenbelasting.	Drinkwaterbelasting.	Vergunningsrecht.	Belasting op de openbare vermakelijkheden.	Hondenbelasting.	Totaal.
Bantam	f 148,840	f 162,000	f 5,840	f 316,680	f 7,500	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f —	f 7,500
Batavia	218,825	97,350	2,024	318,199	mem.	—	—	—	—	1,380	—	—	1,380
Preanger Regentschappen	253,403	689,284	325	943,012	33,240	—	82,000	—	—	—	8,400	—	123,640
Cheribon	142,718	246,338	910	389,966	—	—	20,500	—	—	1,800	—	—	22,300
Pekalongan	137,255	342,000	2,000	481,255	17,700	—	37,000	—	—	3,100	—	500	58,300
Semarang	408,595	339,197	5,360	753,152	43,350	—	mem.	5,500	—	6,000	4.000	3,560	62,350
Rembang	217,740	243,315	13,575	474,630	—	—	14,000	—	—	2,500	—	2,000	18,500
Soerabaja	276,855	627,800	13,794	918,449	—	—	30,000	—	—	—	—	—	30,000
Madoera	315,420	—	1,640	317,060	—	—	—	—	2,333	—	—	—	2,333
Pasoeroean	232,485	476,135	—	708,620	17,000	—	65,100	—	—	—	7,100	1,800	91,000
Besoeki	132,260	335,811	—	468,071	40,500	—	18,103	—	—	—	—	1,400	60,003
Banjoemas	168,260	183,894	12,449	364,603	—	—	20,800	—	—	—	—	—	20,800
Kedoe	253,980	277,010	2,386	533,376	mem.	mem.	—	—	—	—	600	1,750	2,350
Madioen	139,085	240,000	3,057	382,142	10,000	—	19,000	—	—	—	4,000	1,000	34,000
Kediri	134,540	430,000	3,870	568,410	17,000	—	45,000	—	—	—	mem.	2,000	64,000
Totaal	f 3,180,261	f 4,690,134	f 67,230	f 7,937,625	f 186,290	f —	f 351,503	f 5,500	f 2,333	f 14.780	f 24,100	f 13,950	f 598,456

I. GEWESTEN.	III. VOORNAAMSTE ANDERE LOCALE HEFFINGEN. Betaling vergunningen occupatie beheersgrond.	Algemeene begraafplaatsen.	Slachtbedrijf en keurloonen.	Pasarbedrijf.	Drinkwatervoorziening.	Roolgelden.	Totaal.	IV. OVERIGE INKOMSTEN.	Totaal.
Bantam	f 1,350	f 320	f 2,220	f 16,960	f —	f —	f 20,850	f 500	f 345,530
Batavia	—	mem.	—	—	mem.	—	—	2,632	322,211
Preanger Regentschappen	1,200	3,000	3,800	130,000	·	3,000	141,000	19,198	1,226,850
Cheribon	370	350	1,200	25,000	—	4,000	30,920	3,900	447,086
Pekalongan	1,000	170	150	44,000	—	—	45,320	—	584,875
Semarang	3,779	4,450	9,025	90,720	18,000	—	125,974	28,000[1]	969,476
Rembang	1,000	500	2,000	—	2,000	—	5,500	—	498,630
Soerabaja	2,500	1,200	—	400	24,500	—	28,600	39,200	996,249
Madoera	150	100	4,000	94,000	9,767	—	108,017	3,945	431,355
Pasoeroean	4,000	12,250	6,650	180,000	5,000	—	207,900	38,442[2]	1,045,962
Besoeki	3,500	4,650	13,500	mem.	—	4,000	22,650	1,615	552,339
Banjoemas	250	1,800	300	26,000	—	4,000	32,350	1,685	419,418
Kedoe	600	1,500	6,500	mem.	—	3,000	11,600	4,993	552,319
Madioen	750	2,000	6,000	75,000	—	—	83,750	3.200	503,092
Kediri	1,000	200	18,500	120,000	—	—	139.700	1,450	773,560
Totaal	f 21,449	f 29,490	f 73,845	f 802,080	f 59,267	f 18,000	f 1,004,131	f 128,760	f 9,668,972

I. GEWESTEN.	B. BUITENG. ONTVANGSTEN. Subsidies van het Land.	Bijdragen particuliere ondernemingen in kosten locale werken.	Opbrengst geldleeningen.	Totaal.	C. BESCHIKKING OVER BATIGE SALDO'S VORIGE DIENSTJAREN, HEEN OVER BELDE GELDEN EN TERUGBETALING VAN VOORSCHOTTEN.	Eindcijfers.
Bantam	f —	f —	f —	f —	f 64,016	f 409,456
Batavia	—	9,300		9,300	1,053	332,564
Preanger Regentschappen	2,700	-	—	2,700	199.852	1,429,402
Cheribon	—	—	75,000	75,000	23,762	545,848
Pekalongan	1,440	-	—	1,440	19,779	606,094
Semarang	—	1,600	—	1,600	33,527	1,004,603
Rembang	—	—		—	7,327	505,957
Soerabaja	12,000	—	—	12,000	38,578	1,046,827
Madoera	—	—	-	—	—	431,355
Pasoeroean	—	—	-	—	35,632	1,081,594
Besoeki	—	—	—	—	74,491	626,830
Banjoemas	—	—	—	-	10,391	429,829
Kedoe	mem.	mem.	—	mem.	25,436	577,755
Madioen	—		—	—	47,380	550,472
Kediri	—	-	—	—	22,778	796,338
Totaal	f 16,140	f 10.900	f 75.000	f 102,040	f 604,002	f 10,375,014

Toelichtingen.

[1] Hieronder f 24,000 aan ontvangsten der pannebakkerijen.

[2] Hieronder f 33,512 wegens rente en aflossing van de schuld aan het gewest van de gemeente Malang krachtens de ordonnanties in Staatsblad 1915 nº. 115 en 736.

UITGAVEN.

II. GEWESTEN.	Bestuur van het gewest.	Openbare werken voor zoover niet onder andere hoofden omschreven. Totaal	w. o. voor wegen en bruggen.	Overvaarten.	Besproeiings- en reinigingsdienst.	Openbare gezondheid.	Brandweer.	Straatverlichting.	Rioolwezen.	Pannenbakkerijen.	Begraafplaatsen.	Slachtbedrijf en keuring van vee en vleesch.
Bantam	f 4,070	f 337,014	f 310,815	f 7,912	f 3,330	f 350	f 215	f 7,074	f —	f --	f 1,424	f 2,768
Batavia	8,400	308,801	245,584	4,990	600	—	200	—	—	—	mem.	—
Preanger Regentschappen	19,994	1,137,349	1,044,957	2,925	8,710	1,900	1,125	mem.	860	—	3,180	18,376
Cheribon	13,020	418,110	390,790	970	1,990	1,500	235	—	3,600	—	986	1,380
Pekalongan	12,120	514.323	466,233	2,000	2,100	—	120	—	—	—	1,740	110
Semarang	34,355	798,325	697,140	5,360	18,145	—	4,043	mem.	mem.	23,640	11,646	3,490
Rembang	8,680	436,735	422,650	13,575	6,600	4,000	350	—	—	—	3,290	8,160
Soerabaja	25,872	909,761	828,214	14,388	11,258	—	1,440	—	—	—	2,900	—
Madoera	12,550	331,793	300.818	2.040	—	1,700	220	—	—	—	1,865	4,888
Pasoeroean	13,780	788,295	775,418	—	4,120	—	836	19,800	—	—	13,806	4,385
Besoeki	10,830	547,765	509,505	—	6,020	2,800	470	22,850	2,885	—	2,796	10,150
Banjoemas	10,035	364,837	336,083	12,449	2,525	—	670	—	2,000	—	2,010	485
Kedoe	9,480	520,695	443,479	2,386	3,527	mem.	3,370	mem.	1,000	—	2,862	12,967
Madioen	12,160	373,957	320,930	3,057	16,020	—	2,010	14,000	—	—	4,280	13,370
Kediri	10,820	662,625	579,500	5,952	—	—	—	7,800	—	—	2,900	11,535
Totaal	f 206,166	f 8,445.385	f 7,672,146	f 78,004	f 84,945	f 12.250	f 15,904	f 71.524	f 10,335	f 23,640	f 55,685	f 92,064

II. GEWESTEN.	Pasarbedrijf.	Drinkwatervoorziening.	Tegemoetkomingen. voor gemeenten	van anderen aard.	Rente en aflossing geldleeningen.	Belegging reserves.	Diversen	Onvoorziene uitgaven.	Eindcijfers
Bantam	f 11,317	f 800	f 1.200	f —	f —	f —	f 900	f 31,172	f 409,546
Batavia	1,200	200	600	100	-	—	4,457	3,016	332,564
Preanger Regentschappen	165,130	mem.	960	1,160	32,275	—	8,465	27,063	1,429.402
Cheribon	85,195	210	1.200	100	8,375	—	2,400	6,577	545,848
Pekalongan	47,600	2,000	—	—	—	—	556	23.426	606,094
Semarang	79,897	12.780	4,140	650	—		5,147	7,585	1.004,603
Rembang	mem.	8,050	600	150	—	—	1,700	14,067	505,957
Soerabaja	1,310	44,300	1,800	100	16,800	—	—	16,898	1,046,827
Madoera	40,753	12.110	2.400	—	3,800	—	800	16.436	431,355
Pasoeroean	180,000	1,970	1,200	100	33,512	—	2,965	16,825	1,081,594
Besoeki	7,818	800	—	—	—	-	1,310	10,336	626,830
Banjoemas	14,936	—	1,560	—	—	—	260	18,122	429,829
Kedoe	986	—	1,200	50	—	7,575	1,890	9,767	577,755
Madioen	69,000	4,820	2,400	480	—	4,000	2,000	28,918	550,472
Kediri	37,892	—	3,000	700	21,493	10,000	800	20,821	796,338
Totaal	f 743,034	f 88,040	f 22,260	f 3,530	f 116,255	f 21,575	f 83,589	f 250,829	f 10,375,014

de gemeente van geheel denzelfden aard zijn als die van het gewest, daar is met die bepaling de gewestelijke wetgever in het algemeen beperkt tot het terrein buiten de gemeenten.

Zoo is ook de administratieve praktijk, gelijk men bij Mr. Woesthoff (blz. 121/122) *) kan vinden.

Is er een gemeente in het gewest, dan blijkt de zoogenaamde gewestelijke raad, in hoofdzaak, een raad ingesteld voor slechts *een deel van het gewest*, die den naam van gewestelijken raad eigenlijk niet mag dragen.

Inderdaad: het gewest is *niet* een „provincie", maar naast de stadsgemeente een landgemeente.

Staat dit eenmaal vast, dan moet daarop de erkenning volgen, dat op dezen regel een paar kleine uitzonderingen zijn. Er zijn enkele onbeduidende onderwerpen van wetgevenden aard, die alleen aan de gewestelijke raden zijn opgedragen. Hier geven zij voorschriften, die ook gelden binnen de stadsgemeente. Bovendien fungeert de gewestelijke raad als curator over den gemeenteraad ten aanzien van de gemeentebegrooting. Men kan deze regeling verklaren: eenig toezicht op het geldelijk gemeentebeleid was niet overbodig, maar men kon dat toch bezwaarlijk brengen bij de landsregeering. Bovendien was de resident de ambtelijke chef van den assistent-resident, voorzitter van den gemeenteraad. Toezicht op dien voorzitter en daarmede op dien raad viel, als vanzelf, binnen zijn ambtssfeer en toen er na den gemeenteraad een gewestelijke raad werd ingesteld, ging de aard der rangverhouding: resident — assistent-resident alweer als vanzelf over op de verhouding: gewestelijke raad — gemeenteraad. Zeker heeft daarbij ook wel de gedachte aan Nederlandsche verhoudingen een rol gespeeld. Overigens geheel ten onrechte. Want bekijken in het moederland de gedeputeerde staten, dank zij hunne plaats in het *provinciaal* huishouden, de gemeentezaken van een hooger standpunt, in Indië was niets, dat den raad der landgemeente aanspraak gaf op contrôle over dien der stadsgemeente: integendeel! Het aan den gewestelijken raad opgedragen toezicht is dan ook van geenerlei waarde gebleken.

---

*) Zijn bezwaren inzake de wettigheid van artikel 51 Locale raden-ordonnantie kan ik, met het oog op de strekking van het Decentralisatiebesluit, dat slechts enkele algemeene beginselen wil geven, niet deelen.

Het was noodig bij dit punt zoo uitvoerig stil te staan, in de eerste plaats omdat een juiste blik op den gewestelijken raad als landgemeenteraad tegelijkertijd een juiste waardeering geeft voor zijne staatkundige waarde. De stadsgemeente is een organisme met eigen belangen, die niemand beter dan een gemeenteraad kan behartigen. Maar door de belangen van plaats A. inzake brandweer, rioleering, straatverlichting enz. op te tellen bij diezelfde belangen van de plaatsen B, C, D enz. en die onderscheiden plaatsen saâm te voegen binnen één ressort met den naam van gewest, wordt dit gewest nog niet tot een levend organisme met eigen belangen. Een zelfstandig lichaam van de grootte van een Indisch gewest, dat minstens (Madoera) 98,3 □ geografische mijlen meet, en minstens een millioen inwoners telt, is nu eenmaal ongeschikt voor de behartiging van de zorg voor zuiver plaatselijke belangen, als boven werden opgesomd *). De stem der inderdaad belanghebbende inwoners gaat algeheel verloren in de menigte der daarbij niet-betrokkenen. Zij aan wie de beslissing staat, zijn veel te ver verwijderd van het plaatselijk belang.

„Zeg nu eens",

roept de heer O. P. Hondius uit, bij eene bespreking van de vraag: Heeft Malang recht op een Plaatselijken Raad? in de *Indische Kroniek* van 24 Juni 1911,

„zeg nu eens aan een Provinciale Staten-lid van Groningen: gij hebt de plaatselijke belangen in Drenthe en Overijssel te regelen en te behartigen, zeg hetzelfde aan zulk een lid voor Gelderland ten opzichte van die van Noord-Braband of Zeeland, — en verbaasd zal hij U aanstaren en vragen: hoe heb 'k 't nu met je?

Toch verlangt men b.v. van de gewestelijke raadsleden van (uit) Loemadjang dat zij de plaatselijke belangen van Kraksaän, van die van (uit) Kraksaän, dat zij de plaatselijke belangen van Malang zullen voorstaan en regelen, over afstanden, grooter dan de opgenoemde van Nederland...."

Op de allereerste bladzijde van Mr. J. Oppenheim's standaardwerk kan men al lezen:

„Het (gemeentelijk grondgebied) mag niet al te uitgestrekt wezen, opdat niet de invloed der *nabuurschap* — de voorname oorzaak van de erkenning der gemeente als zelfstandig lichaam — verloren ga".

*) Men vgl. J. F. H. A. Later, „De gewestelijke raden", *L. B.* 1913/1914 blz. 233.

Slechts als noodzakelijk surrogaat, waar kleinere eenheden niet zijn te vormen, is een gewest in de functie van landgemeente te aanvaarden.

Een tweede reden om het gewestelijk karakter uitvoerig toe te lichten, ligt in de beraamde bestuurshervorming. In de *Enc.* kan men vinden (blz. 576, 1e kol.):

„De werking dezer jonge decentralisatie-instellingen is natuurlijk nog niet volmaakt. Ten einde daarin te voorzien wilde men eenerzijds.... de decentralisatiewetgeving van 1903 en 1905 voor gewesten afbreken en daarvoor een nieuw soort decentralisatie, die der groote gouvernementen, in de plaats stellen. Anderzijds is er door bevoegden in en buiten de Staten-Generaal op aangedrongen, het reeds bestaande toch vooral te handhaven, doch het te verbeteren, met name door het toestaan van grooter zelfstandigheid en door het geven van beschikking over ruimer geldmiddelen".

Ook hier weer onjuiste voorstelling, gevolg van onjuist uitgangspunt. Wanneer men de decentralisatie wil uitbouwen en dus naast de stadsgemeenten nieuwe landgemeenten wil scheppen ter behartiging van de zuiver plaatselijke belangen, zooals thans door de stadsgemeenten worden behandeld, landgemeenten, die kleiner zijn dan het tegenwoordige gewest (zij mogen dan afdeeling of regentschap of nog anders heeten), dan stort het oude gewest — zonder dat iemand daaraan iets kan doen — in elkaar. Dan is er voor den resident in den tegenwoordigen stijl geen plaats meer. Daarop werd boven (blz. 40) reeds met een enkel woord gewezen.

Wil men dan boven die plaatselijke lichamen een hooger orgaan scheppen — het moge dan gewest of gouvernement of inderdaad provincie heeten — met eigen, van de gemeentelijke in aard onderscheiden taak, dan is er, ook wanneer men het tegenwoordig gewest daarvoor zou willen bestemmen, geen sprake van, dat men het bestaande behoudt. Hoe men de keus ook doet, men zal steeds een geheel nieuw organisme opbouwen en ook al behoudt men daarbij den titel van resident, voor zijn hoofd een geheel nieuwe functie scheppen, n.l. die van *provinciaal* gouverneur in stede van die van *plaatselijk* gouverneur.

De vraag, of er reden is om boven de plaatselijke lichamen

als de gemeente en onder de landsregeering een nieuwe rechtsgemeenschap te vormen, wordt door Mr. Woesthoff (blz. 29 e.v.) als volgt besproken:

„Geheel anders echter, waar het land onder nawerking van ons bestuur tot rust en ontwikkeling is gekomen en waar het geestelijk en economisch peil zich van dag tot dag verheft; streken heb ik op het oog, waarvan met vertrouwen verwacht mag worden, dat onder hare bevolking elementen te vinden zijn, die, op de basis van ons gezag, tot het inzicht van saamhoorigheid zijn gekomen. Aldaar financieele decentralisatie te brengen" (de schrijver bedoelt: zelfstandige rechtsgemeenschappen met eigen vertegenwoordigende besturen en eigen geldmiddelen in te richten) „zal wenschelijk zijn, mits voor oogen worde gehouden, dat haar nut afgemeten zal worden, *niet* naar een duizendtal vierkante kilometer of een honderdduizendtal inwoners meer of minder, waarover zij haar schepter zal voeren, maar enkel en alleen naar de intensiteit, waarmede zij de haar toebedeelde *belangen* zal hebben behartigd. Op de belangen immers komt het aan en deze vertoonen eene groote verscheidenheid; de cultuur op Java verschilt van die op Bali; op Java zelve is zij ter hoofdplaats Semarang in diepte en aard verschillend van die der afdeeling Lebak; Europeesche industrie vindt men hier, waar zij daar wordt gemist; van dezelfde bevolkingsgroep is het bedrijf daar een gansch ander dan hier; een en hetzelfde bedrijf wordt in deze streek uitgeoefend over eene uitgestrektheid van honderden bouws, terwijl in gene één bouw een lappendeken van bedrijvigheid mag heeten. Dit voor oogen en bedacht op hetgeen elders — Nederland en Duitschland — de decentralisatie heeft geleerd, moet veroordeeld worden elk streven eener reorganisatie van bestuur om te scheppen raden-territoiren zóó uitgestrekt, dat te voorzien is, dat van eene diepgaande behartiging der daaraan verbonden belangen geen sprake kan zijn, voornamelijk wel, omdat het die gebiedsdeelen besturende college nimmer met dien overvloed van geldmiddelen zal kunnen bedacht worden als noodig zal blijken voor de voorziening in het groot aantal nooden. Het beeld der in genoemde Europeesche landen zich ontwikkelende decentralisatie moet ons tot het inzicht doen geraken, dat zij daar, geheel zich aansluitende trouwens aan de individualistische neiging van den mensch, een hooge vlucht heeft genomen, waar het door haar bestreken gebied beperkt is en zich economisch tot een eenheid heeft ontwikkeld; de publieke actie heeft bewonderenswaardige resultaten bereikt, waar zij zich heeft kunnen richten op de ontwikkeling van die gemeenschap, waarmede de individu het innigst in dagelijksche verbinding staat (gemeenten, waterschappen, Zweckverbände); de grootere gemeenteraden hier weerspreken deze feiten niet. Aan deze territoriaal-beperkte decentralisatie worde de aandacht geschonken. De bestaande gewestelijke raden, zoover zij practisch... de complementen zijn van de in het gewest, waarin zij zijn ingesteld, zich

bevindende gemeenteraden zijn dan ook zeer wel te verdedigen — indien hun ressort slechts kleiner ware, want zooals de toestand thans is, worden zij aan eene taak gezet, welke hunne financieele krachten verre te boven gaat...

In het door mij gedacht stelsel zal dus tusschen de verschillende raden onderling geen sprake zijn van subordinatie, welke in Nederland aangetroffen wordt, waar het geldt gemeente en provincie... Eén trap zal bestaan, die van het land naar den localen raad...

Zeer wel denkbaar is, dat belangen reiken over de grenzen van het gedecentraliseerd deel; dan zal eene gemeenschappelijke regeling van de daarbij belanghebbende locale besturen mogelijk moeten zijn..."

Zijn conclusie is:

„...En thans, als gevolg van het tevoren betoogde, een andere grief tegen elke reorganisatie, die zou willen ingevoerd zien meerdere corporaties, welke elkander gesubordineerd moesten wezen. Eene dus ver doorgedreven of liever versnipperde decentralisatie zal van den aanvang af met machteloosheid geslagen zijn, op dezen grond alreeds, dat, waar de constitutioneele zwakkere raad belasting wil heffen, hij daarin beperkt wordt door hetgeen de sterkere, die eveneens op belastingheffing zal zijn aangewezen, van de draagkracht der ingezetenen zal hebben overgelaten — terwijl het land (gouvernement) nog niet eens is meegerekend..."

Tegenover dit lang betoog slechts twee vragen. Waar heeft de geachte schrijver ooit eenige bewijsvoering gevonden voor de *overbodigheid* van de Nederlandsche provincie of van haar Duitsche zuster?

En waar heeft hij één centraal bestuur gevonden, dat in staat was een gebied te beheeren als den Indischen archipel, zich uitstrekkende over een afstand als van Londen tot Bagdad, bewoond door een staalkaart van de meest uiteenloopende volken?

HOOFDSTUK II.

DE BIJ DE DECENTRALISATIE BETROKKEN PERSONEN.

---

§ 1. **De bestuursambtenaren.**

De taak, die voor den bestuursambtenaar in de decentralisatie is weggelegd, kwam in het voorafgaande hoofdstuk (blz. 21) reeds ter sprake. De assistent-resident werd in de stadsgemeente, de resident in de landgemeente (het gewest) leider en uitvoerende hand van den localen raad. In den aanvang had men het anders geprobeerd; eerst was den residenten de leiding der gemeenteraden op de kleinere hoofdplaatsen opgedragen; later werd bij uitzondering een controleur daarmede belast, maar die proefnemingen voldeden niet.

Wie zich over het welslagen der decentralisatie een oordeel wil vormen, zich daarbij afvraagt, wat de wet van 1903 in hare uitvoering wel van de bestuursambtenaren vergde en hoe dezen zich van hunne taak kweten, zal moeten beginnen met deze vraag, hoe die ambtenaren voor die taak waren voorbereid. Een eerlijk onderzoek stuit dan op een luchtledig. De opleiding dier bestuursambtenaren was gericht op het oude gecentraliseerde Indische bestuur. In de inlandsche talen, de land- en volkenkunde, het mohamedaansche recht en de Indische staatsinstellingen hadden zij zich moeten bekwamen. Maar van het bestuur van gemeente en provincie, naar Nederlandsche voorschriften en praktijk, van de grondslagen van het staatsrecht, van de staathuishoudkunde waren zij vrijwel geheel onkundig gelaten.

Hun bestuurservaring heeft deze leemte kwalijk kunnen vullen. Zoekt de oningewijde op dit punt onpartijdige voorlichting, hij zal die nergens beter kunnen vinden dan bij de mannen van het bestuurscorps zelf. Uit de veelheid hunner geschriften noem ik slechts:

Over 't binnenlandsch bestuur op Java en Madoera. De taaksopvatting. Indische Gids 1896, blz. 1827 e.v.

V. Wat een controleur alzoo te doen heeft. Oost en West 12 November 1903.

A. J. H. Eijken en E. van Assen. De bestuursambtenaar in Nederlandsch-Indië. Verschenen in de door de Vereeniging „Oost en West" uitgegeven serie: Staats- en particuliere betrekkingen in onze overzeesche bezittingen. Werkkring en vooruitzichten.

J. W. Meyer Ranneft. De controleurstaak op Java en de bestuursreorganisatie. Tijdschrift voor het Binnenlandsch Bestuur dl. 48 (1915), blz. 325 e.v.

Dezelfde. De verwording van het B. B. op Java. Koloniaal tijdschrift, 6e jaargang (1917) blz. 145 e.v.

Zij teekenen den werkkring van den bestuursambtenaar op Java en Madoera op de volgende wijze:

Het grondgebied van Nederlandsch-Indië is verdeeld in gewesten, als regel residentie geheeten, die weder onderverdeeld worden in afdeelingen, bestaande uit een of meer regentschappen, die weder zijn gesplitst in distrikten en onderdistrikten. Daaronder vindt men als eenheid de inlandsche gemeente, op Java desa geheeten.

De gewesten worden, onder de bevelen van den gouverneur generaal, bestuurd door residenten, bijgestaan door de aan het hoofd der afdeelingen geplaatste assistent-residenten. De afdeeling is praktisch de europeesche bestuurseenheid, de assistent-resident is hoofd van plaatselijk bestuur. Hij heeft onder zijn leiding een of meer controleurs, elk voor zijne contrôle-afdeeling. Zelfstandig kan alleen de resident genoemd worden, al geniet ook de assistent-resident een zekere mate van — steeds verminderende — zelfstandigheid.

De bevolking wordt zooveel mogelijk gelaten onder de onmiddellijke leiding van haar eigen hoofden, de regenten, in de

praktijk vooral ook de districtshoofden. De regenten ontvangen de bevelen van hooger gezag door tusschenkomst van den assistent-resident; zelf geven zij ze over aan de onder hen dienende lagere inlandsche hoofden. De inlandsche bevolking kan nog niet geheel op eigen beenen staan; van vele inlandsche bestuursambtenaren geldt, gold althans, hetzelfde en zoo is de controleur voor een goed deel voogd over deze beiden. Is het werk van den controleur dus in theorie vooral controleerend, heeft hij toe te zien, dat de van hoogerhand gegeven bevelen goed worden uitgevoerd, in de praktijk ontwikkelt zich dit zoo, dat het district beschouwd mag worden als de inlandsche bestuurseenheid, waarin de controleur de leiding heeft. Het district is dikwijls als was in zijn hand.

De aard van de controleurstaak brengt mede, dat zij zich over nagenoeg het geheele gebied der staatswerkzaamheid uitstrekt. De inlandsche bevolking ziet hem als bestuurder, met zeer vergaande bemoeienis met de inlandsche gemeente. Op haar financieele instellingen in de eerste plaats, als desakas, desaloemboeng of andere dorpscredietinstelling, oefent hij een scherpe, aan beheer grenzende contrôle. Het ontslag van desahoofden en -bestuurders berust veelal in zijn hand. Hij waakt over de inlandsche grondrechten, ziet toe op de naleving van het verbod op de vervreemding van die rechten aan niet-inlanders, op het behoud der dorps-ambtsvelden. Zijn medewerking wordt vereischt bij de omzetting van den eenen vorm van grondbezit in den anderen. In verband met al deze bemoeiingen komen tot hem een heirleger, veel tijd en geduld vorderende, klachten over handelingen van desabestuurders, over krenking van grondrechten. Hij onderzoekt ook de overeenkomsten, welke een europeesch landbouwondernemer met de bevolking maakt over het gebruik harer bouwgronden en de levering van landbouwproducten; hij gaat over werf- en arbeidscontracten. Hij is gemengd in irrigatie-aangelegenheden, bouwt soms kleine bruggen en dammen, zorgt voor wegenonderhoud en laat een waakzaam oog gaan over den inlandschen landbouw en veeteelt. Hij is belastingambtenaar, ziet toe op zout- en opiumdebiet, is lid van schoolcommissies; hij is somtijds belast met de rechtspraak in kleine strafzaken.

Om nu vooral die inlandsche belangen goed te kennen, is het een eerste vereischte, dat hij daarmede voortdurend in aanraking is. Hij moet dan ook wonen te midden van de hem toevertrouwde bevolking en er niet tegen opzien, ver van de europeesche samenleving en genoegens verwijderd te zijn. Zoo zal hij bekend kunnen raken met het gedachtenleven van den inlander, zijne opvattingen leeren kennen, zich kunnen indenken in het standpunt der dorpsbewoners, in hunne beschouwingen van zaken en toestanden.

De verhouding tusschen den controleur en de inlandsche bevolking brengt hem in aanraking met welhaast alle takken van dienst, hij is de vraagbaak voor alles, wat met zijn ressort verband houdt; hij is, en was vooral vroeger, de trechter, waar alles door gaat. Eerst in de latere jaren zoeken de irrigatie, het boschbeheer, de veeartsenijkundige- en de landbouwvoorlichtingsdienst aanraking met de inlandsche bevolking buiten hem om, hetgeen soms tot botsingen leidt. In den controleur mag men zien de brug tusschen overheerschers en overheerschten, het stootkussen tusschen het blanke en het bruine ras en waar het eerste ecomisch sterker is, daar wordt bescherming van den inlander tegenover het europeesche element dikwijls als een der eerste plichten van den bestuursambtenaar beschouwd. Uitdrukkelijke voorschriften hieromtrent zal men echter tevergeefs zoeken en juist dat maakt de positie van den controleur zoo moeilijk. Zoo menig belanghebbende acht stipte onpartijdigheid tusschen europeesche en inlandsche belangen bestuursplicht en ook waar over het beginsel eenstemmigheid bestaat, valt in de toepassing die onpartijdige lijn zoo moeilijk te trekken. In de praktijk zijn het veelal de inzichten van den assistent-resident, die den doorslag geven.

Hiermede is een punt bereikt, dat ook de volle aandacht verdient: officieel neemt een controleur eigenlijk nooit zelfstandig eene beslissing. Hij ontvangt bevelen en geeft die door; hij ontvangt verzoeken en zendt die door; hij doet voorstellen of geeft adviezen; hooger gezag beslist. Dit wil niet zeggen, dat hij in zijne contrôleafdeeling niet in honderd en een gevallen zijne inzichten laat gelden. Maar eindbeslissingen kan hij nooit geven; ieder bevel, iedere uitspraak blijft vatbaar voor wijziging

door den assistent-resident. Zelfstandige verantwoordelijkheid draagt hij niet.

Een overgroot deel van het controleurswerk is onbelangrijk; de controleur doet dit zelf, omdat hij op zeer onvoldoende wijze van hulpkrachten is voorzien. Op de hoofdplaatsen wordt dit deel veel beter verricht door klerken, politieopzieners en wegopzichters, voor zoover althans die ambtenaren het daar al niet te druk hebben met meer belangrijk werk en het mindere overlaten, onder hun toezicht, aan schrijvers, hoofdagenten of werkbazen.

Eerst na een twintigtal dienstjaren wordt de controleur assistent-resident. Daarmede is zijn toestand nog maar weinig vooruitgegaan. Hij krijgt er nog eenige bijbaantjes bij, wordt strafrechter in kleine zaken, officier van justitie en rechter-commissaris in grootere strafzaken tegen inlanders, hulp-officier van justitie, gedelegeerd rechter-commissaris in strafzaken tegen europeanen, commissaris van politie, notaris, superintendent van het vendukantoor enz. Maar ware zelfstandigheid is ook voor hem niet aangebroken; hij is lasthebber van den resident. In eenige minder belangrijke aangelegenheden mag hij zelf beslissen, maar overigens geldt ook voor hem: hij ontvangt bevelen en geeft die door, hij ontvangt verzoeken en zendt die door, hij doet voorstellen of geeft adviezen, hooger gezag beslist.

Het moet iedereen, die zich in dezen loopbaan indenkt, duidelijk zijn, dat zij het tekort, dat ten aanzien van de decentralisatie in de opleiding van de bestuursambtenaren werd geconstateerd, niet kan aanvullen. Integendeel, zij moet de strekking hebben eenige minder gewenschte eigenschappen in den bestuurder aan te kweeken, die ik, om duidelijk te zijn, met forceering van het begrip, door een viertal onaangenaam klinkende woorden moet kenmerken. Niemand trachte daaruit nu af te leiden, dat ik met die aanduiding deze eigenschappen nu ook den Indischen bestuursambtenaren aanwrijf; dit komt niet in mij op. Het gaat hier om vaststelling van de richting, waarin de carrière de eigenschappen van den ambtenaar beinvloedt.

De langdurige eenzijdige aanraking met de inlandsche wereld met haar tekort aan ruggegraat drijft naar overmaat van gezagsgevoel.

De langdurige bemoeienis ook, of juist, met zeer onbelangrijke détails voert naar pietluttigheid.

De groote verscheidenheid der werkzaamheden kweeken den dilettant.

Terwijl eindelijk de jarenlange onzelfstandigheid gebrek aan moed om verantwoordelijkheid te dragen te voorschijn roept.

Nog eens: ik geef hier geen karakteriseering van de ambtenaren, doch van de carrière.

En de aldus opgeleide en beinvloede ambtenaren, wien het werk toch al over de handen liep, kregen nu als het (n + 1)° bijbaantje de decentralisatie — en natuurlijk zonder eenige vergoeding — er bij. Zij, die onder ja-knikkende inlanders ambtelijk waren gevormd en de kunst van overleg, van leiding geven op den voet van gelijkheid in een ambtelijk college nergens hadden kunnen leeren, werden gesteld tot voorzitter van een raad, waarin europeesche leden, grootendeels onbekend met bestuursmoeilijkheden, van verlangen brandden om, nu eindelijk het slot van den mond was genomen, hunne grieven tegen het bestuur te uiten. Terwijl de openbaarheid gereed stond zich op den dilettant te werpen, zouden zij, die het besturen van eene gemeente niet hadden kunnen leeren, een geordend locaal bestuur zelfs nooit van dichtbij hadden kunnen gadeslaan, begrip van de verhouding der algemeene regeering tot een autonoom orgaan in de praktijk niet hadden kunnen opdoen, worden geroepen om een gemeentebestuur te voeren, gemeentefinanciën te beheeren, naar een gemeentebegrooting te werken. Zelfstandigheid en de moed der verantwoordelijkheid zouden van hen gevraagd worden; hun nieuwen ondergeschikten, secretarissen en directeuren van locale werken zouden zij niet door tever gedreven bemoeizucht de veer- en werkkracht mogen ontnemen en toch de leiding in handen moeten houden.

De bestuursambtenaren zijn daarmede op zeer zwaren proef gesteld, te zwaarder als men zich rekenschap geeft van wat in de Nederlandsche gemeente het gemeentebestuur doet (men vgl. hooger blz. 21 e. v.). Welke rechtmatige verwachtingen mochten de makers van de wet van 1903 omtrent het honoreeren van dezen zwaren wissel koesteren?

Zeer zeker heeft de eerste tijd bewijzen geleverd, dat de

leiders nog onvoldoende vertrouwd waren met de nieuwe verhoudingen. Zoo deden een tweetal gemeenten haar eerste voorstellen aan de regeering in requestvorm; het eene was zelfs geschreven op zegel, zooals „hetwelk doende," een eerbiedig verzoeker betaamt. Een ander gemeenteraadsvoorzitter bracht goedmoedig een raadsbesluit ter goedkeuring bij de regeering voor, nadat hij daarin zelf eerst nog eenige z.i. gewenschte wijzigingen had aangebracht.

Al spoedig bleken de bestuursambtenaren zich te splitsen in drie groepen.

Daar waren er in de eerste plaats, die eenvoudig niet wilden. Rond kwamen zij er voor uit, dat zij niet meer dan twintig jaar ondergeschikt hadden gediend, om nu de residentsplaats met een raad te deelen, waarin hun eigen ondergeschikten zaten. Zij zouden wel zorgen, dat de regeering binnen vijf jaren op de dwaasheid der decentralisatie terugkwam. Den raad tergden zij door letterlijke voorlezing, uren achtereen van ingekomen stukken, uittreksels uit regeeringsbesluiten, concept-verordeningen, die alle leden in afdruk voor zich hadden, om dan in het vergevorderde uur het belangrijke even af te hameren. Thans is deze groep wel uitgestorven.

Een tweede groep vormden zij, die ondanks de beste bedoelingen, maar niet konden begrijpen dat hun positie door den raad — òòk in haar voordeel — veranderd was; dat een raad iets meer behoorde te zijn dan een college van advies, te raadplegen of niet te raadplegen naar believen en die het inzicht misten of geen tijd hadden om zich wat meer aan de decentralisatie gelegen te laten liggen. Deze rubriek is nog steeds vertegenwoordigd. Zoo was er niet lang geleden nog een raadsvoorzitter, die slechts éénmaal 's weeks voor den secretaris van den gemeenteraad ter behandeling van gemeente-aangelegenheden te spreken was. Anderen moesten er meermalen van regeeringswege aan herinnerd worden, dat bepaalde door hen bij de regeering voorgebrachte voorstellen, eerst den gewestelijken raad behoorden te passeeren.

En toch, ook zóó had de instelling der raden al aanstonds nut, gelijk men leden van gewestelijke raden kan hooren betoogen. Let eens op, zeide een assistent-resident, welk beeld

de bestuursuitrusting van elk gewest toont: een goed uitgerust centrum — waar de resident zit — met goede wachthuizen, behoorlijke kunstwerken in wegen en dammen enz. Naar mate men verder van het centrum zich verwijdert, wordt het kleed armelijker. Geen wonder! Vroeger beschikte in hoofdzaak de resident over de fondsen, die in het gewest voor bestuursdoeleinden konden worden besteed. Ik kon voor mijn afdeeling voorstellen doen zoo deugdelijk gemotiveerd als maar mogelijk was, de resident besliste en liet ze desgewenscht zonder meer onder het loodje. Nu weten we allen, hoeveel geld er voor het gewest beschikbaar is en oordeelen we allen mee over de noodzakelijkheid van de voorgestelde voorzieningen. De wetenschap, dat openbare behandeling de door den resident ontworpen begrooting wacht, heeft preventief een krachtigen invloed; de fondsen worden gelijkmatiger over het gewest verdeeld, het meest noodzakelijke, ook al ligt het palen van de hoofdplaats, gaat over het algemeen voor.

Rest nog de laatste categorie. Hulde aan deze bestuursambtenaren, die, ondanks zooveel ongunstige factoren, tijd en gelegenheid hebben gevonden zich in het geheel nieuwe deel van hun taak in te werken; die den veranderden tijdgeest hebben verstaan, werkelijk leiders en voorlichters zijn geworden en door wier geest de door hen geleide raad zijn werkzaamheid krachtig heeft aangepakt en uitgebreid. Opzettelijk noem ik geen namen, maar wie met de decentralisatie van naderbij bekend is, kent hen en gevoelt respect voor hun arbeid. Geen wonder, dat men onder hen ook de meeste waardeering voor de decentralisatie en voor de locale raden aantreft.

Zij leerden inzien, dat de decentralisatie, wel verre van de bestuursambtenaren van prestige en aanzien te berooven, hen op de juiste plaats zou kunnen brengen.

Hooger werd gewezen op het weinig zelfstandige in de positie van den bestuursambtenaar. Hij mag voorstellen doen, maar de koorden van den buidel houdt de algemeene regeering; over het vereischte technische personeel hebben de speciale diensten, onder leiding van de departementshoofden, de beschikking. De decentralisatie bracht den bestuursambtenaar, die leerde om te gaan met den localen raad, fondsen en personeel, noodig voor

een meer volledige ontplooiing van zijn bestuurskracht. Met den raad achter zich en sprekende in diens naam, stond hij ook heel anders tegenover de regeering dan tevoren.

Ongetwijfeld kan men met den heer P. H. van der Kemp in „Het wetsontwerp d.d. 28 Maart 1918 ter hervorming van de grondslagen van Java's bestuursstelsel" in *Koloniaal Tijdschrift*, 7e jaargang (1918), blz. 613 voor dit feit de oogen sluiten en scheiding zoeken tusschen

„twee vormen van decentralisatie: die, waarbij de centrale machten een deel harer bevoegdheden aan mindere autoriteiten overlaten, en die, waarbij tevens representatieve lichamen zekere medezeggenschap erlangen",

om dan te klagen over

„gemis aan verschuldigdheid bij het centraal bestuur te Batavia en te 's-Gravenhage aan dat binnenlandsch bestuur, zóódanig dat, wanneer men zich het vraagstuk had voorgelegd: Hoe zullen we het in zijn waarde en in zijn waardigheid zoo zoetjes aan uit de voegen halen, de autoriteit dat vraagstuk op de meest onbetamelijke wijze volkomen heeft weten op te lossen."

Ik zal het in zijn strekking niet tegenspreken, als de schrijver zucht:

„Niets beduidende zaken, als het stellen van handteekeningen, werden aan mindere autoriteiten overgedragen; doch, in vergelijking van hetgeen gedaan moest worden en vooral ook van de toenemende ontwikkeling, die het staatsleven kenmerkte, was het niets, niemendal. Aan den gang van zaken veroorzaakte dit groote schade. Het plaatselijk-gewestelijk bestuur: verlamd en vertraagd; de ambtenaren, geen resultaten van hun onderzoekingen en werkzaamheden ziende, volstrekt ontmoedigd, hun ijver ondermijnd, hun voorbeeld de fatale school der jongeren: 't geeft toch niets; het centraal gezag dalend in aanzien, geplaatst als het werd voor een niet mogelijk goed te vervullen taak; commissiën uit de gouvernementsbureelen rondzwervende en stokpaarden makende van eenige opgevatte ideeën."

Maar wanneer daarbij als geneesmiddel wordt gegeven

„de rechtstreeksche, organieke ontheffing (zonder meer) van zooveel mindere bemoeienissen, waardoor de Landvoogd meer zichzelf zou kunnen zijn",

waardoor dan den bestuursambtenaren meer vrijheid van beweging zou kunnen worden gelaten, dan vraag ik mij af, of hierbij met het *practisch* mogelijke wel voldoende rekening wordt gehouden. Iedere ambtenaarsregeering werkt centraliseerend

krachtens haar wezen. Hoeveel te meer eene als de Indische, wier hoofd, ook op de fijnste bijzonderheden, in de Haagsche volksvertegenwoordiging ter verantwoording wordt geroepen. Want ook een vertegenwoordigend lichaam stelt aan haar gezag geen beperking. Tegenover deze natuurkrachten is geen heil te zoeken dan bij die krachten zelf. Tegenover het gezag van een vertegenwoordigend lichaam legt alle ambtenaarszelfstandigheid het af, maar het waagt zich niet binnen de sfeer van een ander vertegenwoordigend orgaan. En ook tegenover centrale bureaucratie geen beter schild dan plaatselijke vertegenwoordiging, mits voorgelicht door een flink corps plaatselijke ambtenaren.

De heer VAN DER KEMP ziet representatie en plaatselijke zelfstandigheid scherp gescheiden; in de praktijk vormen zij de bladen der schaar, die met uitsluiting van alle andere middelen bij machte is de touwen van plaatselijke gebondenheid door te knippen.

Dit is, wat de derde groep der bestuursambtenaren begreep.

Er is nog een punt, waarop de ambtenaar het vertegenwoordigend lichaam niet vervangen kan.

Vier jaar lang was de heer A. EYKEN assistent-resident van Toeloengagoeng. Bij zijn heengaan schreef *De Locomotief* (26 Juni 1917, 1e blad) onder het opschrift „Model Toeloengagoeng" o. m.:

„Toen deze ambtenaar hier in functie trad, was Toeloengagoeng als de meeste Indische plaatsen 's avonds in het donker gehuld; slechts een enkel olielampje in de Chineesche kamp vertegenwoordigde de straatverlichting. Allereerst werd daaraan een einde gemaakt; geschiedde overal de bekostiging der straatverlichting uit vrijwillige bijdragen, hier werd een geheel andere weg bewandeld. Uit gelijksoortige bijdragen werd een bioscope opgericht en uit de daarvoor betaalde huurpenningen de straatverlichting bekostigd. Lang werd dat niet volgehouden. Op aandringen van het bestuurshoofd werd een vereeniging opgericht, tot nut van Toeloengagoeng en omstreken. Deze vereeniging nam de bioscope over en exploiteerde haar zelve. Al dadelijk werd de overblijvende kracht der electrische installatie der bioscope aangewend tot verlichting der aanliggende straten; de aanleg werd bekostigd uit de baten der bioscope-exploitatie. Alras kwamen ook aanvragen in van particulieren om aansluiting; de machines voor de bioscope bleken onmachtig om alles te voeden en met hulp van wijlen den heer DINGER werd de electrische centrale opge-

richt, waarvan de aandeelen in het bezit der vereeniging waren. Daar het nut van samenwerking zich zoo duidelijk demonstreerde kon algemeene deelnéming niet uitblijven en de omvang van het werk dier vereeniging blijkt wel het beste uit het volgende: De straatverlichting kost jaarlijks 10.000 gulden, is schitterend, als zelfs niet in de groote steden; alle stadskampongs zijn er bij aangesloten. De vereeniging bezit nu een ijs- en limonadefabriek, een zoetwaterbadplaats, een zeebadplaats, een bedelaarskolonie, een bioscope en heeft nu onlangs in de plaats zelve eenige badplaatsen laten inrichten voor inlanders. Vooral uit het laatste blijkt de kracht, die hier alles beheerscht. Overal in de residentie zijn artesische putten gegraven; in de December-vergadering van den gewestelijken raad klaagde een der leden en terecht, dat het kostelijke vocht voor het grootste gedeelte ongebruikt wegliep. De resident zegde studie van het onderwerp toe; nergens nog is verandering in den toestand gekomen behalve in Toeloengagoeng. Daar heeft men in de kota twee badplaatsen gebouwd op de artesische putten; keurige gebouwtjes; één ervan is zelfs ingericht tot wasch- en strijkinrichting en de laatste, kan het moderner, is voorzien van electrische strijkijzers. Het gebruik der badplaatsen is gratis; de kosten worden gedragen door de vereeniging.

Bij alle beslissingen, waarvan het initiatief berustte bij den heer EYKEN, werden de leden tot een vergadering opgeroepen ter behandeling. Dat heeft een gevoel van saamhoorigheid gewekt, die het algemeen belang niet anders dan ten goede kon komen. Niet alleen personen uit de kota, ook zij die er buiten woonden, namen aan de besprekingen deel; de de algemeene zaak was niet meer die van het B. B., neen, men nam er met belangstelling aan deel. Zoo is hier gegroeid, wat aan de meeste gemeenteraden ontbreekt, een medeleven in het maatschappelijk leven...."

Een volgend bericht toont, wat hier ontbrak:

„Reeds spoedig na het vertrek van onzen vorigen assistent-resident moest ik melden, dat de toestand van de verschillende bedrijven, die onder zijn invloed tot stand waren gebracht, van dien aard genoemd werd, dat ze vermoedelijk aan een maatschappij verkocht zouden worden. Het spreekt van zelf, dat al de bedrijven, gedeeltelijk nog in wording, niet direct die voordeelen zouden opleveren, dat het nut zich dadelijk zou demonstreeren in den vorm van groote saldo's. Gelukkig bestaat er zeer veel kans, dat de bedrijven voor de gemeenschap behouden zullen blijven. Het spreekt, dat de hoogst ongunstige tijdsomstandigheden ook haar invloed doen gelden op den loop der zaken, doch wanneer alles weer normaal is en de huidige assistent-resident zich ingewerkt zal hebben, dan is de toekomst zoo prachtig, dat ik met genoegen kan melden, dat in principe besloten is, alles behalve de bioscoop in stand en eigen beheer te houden. Veel zal hier afhangen van de erven DINGER, daar zij de houders zijn van de meeste aandeelen of de aandeelen zijn bij de Dingersche bank te Wlingi beleend. Ook om andere reden hoopt

men, en niet het minst het personeel der fabriek, dat de heer DINGER, die zich thans nog voor zijn studiën in Nederland bevindt, doch bij zijn komst in Indië zal optreden als administrateur, zeer spoedig zal uitkomen. Vooral van zijn mededoen aan de bevordering der gemeentelijke zaken verwacht men wel het een en ander.

Eenzelfde ervaring had de heer EYKEN reeds als controleur in Batavia opgedaan. Over zijn werkzaamheid aldaar deelt hij in *De Locomotief* van 3 April 1918 onder het opschrift „Een protest" het volgende mede:

In de jaren 1909, 1910 en 1911 maakte de cholera tal van slachtoffers te Batavia en aangezien de vervuilde kampongs terecht als de grootste besmettingshaarden werden beschouwd, gingen telkens stemmen op om betere toestanden in de kampongs te scheppen. Waar tegenwoordig in alle gemeenten het beginsel meer en meer veld wint, dat ook de kampongs gemeentezorg zijn, bestond die overtuiging in die jaren bij de gemeente nog niet. Mochten toen enkele Raadsleden zeer zeker die opvatting al zijn toegedaan, de gemeente trok zich in dien tijd niets van de kampong aan. *)

De regeering verstrekte wel gelden voor cholera-bestrijding, maar deze werden natuurlijk gebruikt op medisch gebied. De reiniging en verbetering der kampongs kwam dus neer op de kampongbevolking en deze taak ging toen haar draagkracht te boven.

Toen overlegden dr. OUWEHAND, 1e stadsgeneesheer en ondergeteekende, destijds controleur-kotta te Batavia, wat te doen. En het resultaat was het oprichten van de z.g. hygienische commissie, waarin behalve dr. OUWEHAND en ondergeteekende nog zitting namen de patihraden was DIPOKOESOEMO, thans regent van Batang, de heer KOUW KIM AN, majoor der Chineezen en de heer OEMAR MANGOES, hoofd der Arabieren, terwijl als technisch lid zitting nam de heer BIEZEVELDT, directeur der gemeentewerken, thans bouwkundige te Bandoeng.

Wat wij allereerst noodig hadden was geld en er werd toen collecte gehouden, *niet* bij de bevolking, maar allereerst bij de handelaren, bij de grondeigenaren, de gegoede Chineezen en Arabieren. Als ik mij goed herinner, werd in het jaar 1910, het jaar van de instelling van de commissie, toen een som van ± *f* 25.000 bijeengebracht. Daarmee werd allereerst de kampongreiniging aangepakt, vuilnisbelten opgeruimd, kortom groote schoonmaak gehouden, poelen en drassige stukken grond gedempt en opgehoogd, wegen door de dichtgebouwde kampongs geslagen, spoelleidingen aangelegd, of liever opengelegd, want bij het onderzoek bleek, dat vele spoelleidingen geheel waren dichtgeslibd of verdwenen. Voor dit technisch werk werd in het eerst gebruik gemaakt van de hulp van den opzichter van Gemeentewerken in de Benedenstad. Later, toen ook

*) Hier bedriegt den heer EYKEN zijn geheugen, gelijk § 1 van hoofdstuk III zal leeren.

in het tweede jaar de hygienische commissie steeds financieelen steun van de burgerij kreeg, nam zij een eigen opzichter in dienst, den heer VARKEVISSER. Bovendien werd steeds overlegd met den ingenieur voor de assaineeringswerken, den heer VAN BREEN, zoodat van liefhebberen op eigen houtje van den controleur geen sprake was.

Uitdrukkelijk wordt hierbij verklaard, dat alle arbeid betaald werd en er geen bijdragen van de Inlandsche bevolking werden gevraagd, aangezien deze slechts huurders en geen eigenaren van den grond waren. Slechts enkele kleine stukken, z. g. merdikagronden, waren in het bezit van de Inlanders. Alle overige grond behoorde aan Arabieren en Chineezen. En zoo werden langzamerhand alle kampongs in het Noorden van Batavia onder handen genomen. Herhaaldelijk bezocht de toenmalige assistent-resident, de heer CANNE, dikwijls in gezelschap van gemeenteraadsleden, de onder handen genomen kampongs en betuigden zij hun ingenomenheid met den arbeid. En dat de gemeenteraad het werk van de hygiënische commissie nog wel anders heeft bezien als de heer SCHUMANN thans, moge blijken uit hetgeen uw correspondent schrijft in *De Locomotief* van Zaterdag 17 Juni 1911. De commissie werkte drie jaren en had in dien tijd ± *f* 50,000 aan ontvangsten. Van de inkomsten en uitgaven is behoorlijk rekening en verantwoording afgelegd aan een verificatie-commissie, bestaande uit de heeren SITSEN, rooimeester te Batavia, thans directeur bij de Sultanaatswerken te Jogja, STIGTER en LUGTEN, respectievelijk gemeenteraadslid en directeur van Gemeentewerken te Batavia.

De verificatie-commissie verleende aan de hygienische commissie acquit en décharge en werd hiervan in het kasboek aanteekening gehouden.

Of de kampongs, nu 6 en 7 jaren geleden schoongemaakt, ook schoon zijn *gehouden*, weet ik niet.

Is dit niet gebeurd, dan kan ik mij voorstellen, dat van het werk der hygiënische commissie, toen onder deskundig toezicht uitgevoerd, weinig is overgebleven....."

Ook hier: gebrek aan continuïteit.

Is de positie van de bestuursambtenaren, die den geest der decentralisatie begrepen, verbeterd, geheel klaar is zij nog niet geworden. Zij maakten van ouds deel uit van een uiterst gecentraliseerd bestuur, in hun nieuwe functie werden zij gesteld als leider van een autonoom orgaan. Wat was nu hun karakter in die nieuwe functie? Gewestelijk of gemeentelijk orgaan, dat naar eigen inzicht voor de gewestelijke en gemeentelijke belangen opkomt? Of bleven zij ook daarin regeeringsorgaan, voor wie „Bogor locuta" alle tegenspraak uit behoorde te zijn?

Uitdrukkelijk beantwoord zijn deze vragen bij de behandeling

van de decentralisatiewet niet. Wettelijke voorschriften geven niet eene afdoende uitspraak.

De opvattingen staan dan ook lijnrecht tegenover elkaar. Eenerzijds kan men eene uitspraak vinden als die van TERTIUS in zijn Kroniek (*Koloniaal Tijdschrift*, vijfde jaargang (1916), blz. 1079/1080) naar aanleiding van de Indische burgemeesters:

„Hier te lande staat de door de Koningin benoemde burgemeester gedurende zijn ambtsuitoefening tot zekere hoogte ook onder de bevelen van den minister van Binnenlandsche Zaken, maar als burgemeester in den eigenlijken zin, als orgaan van het gemeentebestuur volkomen onafhankelijk van de regeering. Op dezen voet kan een Indische burgemeester niet komen.

Wat dan?

Zal hij tegenover den gemeenteraad wilsuitvoerder der regeering worden, dan verschilt in 't wezen zijn positie in den bescheiden machtskring der gemeente feitelijk niet van den resident- of assistent-resident-voorzitter van den raad. Men kon dan zonder eenig bezwaar op de hoofdplaatsen telkens voor eenige jaren een assistent-resident, naast dien der afdeeling, uitsluitend met dat voorzitterschap belasten...."

Tegen die beschouwing blies V. onder „Vreemde Opvattingen" in *L. B.* 1917/1918, blz. 23 e.v. te wapen:

„En wanneer dan de raadsvoorzitter-assistent-resident op gemeentelijk gebied door dezen kroniekschrijver wordt beschouwd als de wilsuitvoerder der regeering tegenover den gemeenteraad, dan kunnen wij ons slechts verheugen, dat vele bestuursambtenaren-raadsvoorzitters in Indië eene betere opvatting van hun taak hebben. Herhaaldelijk is het gelukkig voorgekomen, dat een raadsvoorzitter Assistent-resident zich genoeg orgaan van het gemeentebestuur voelde. om met den raad tegen de wenschen der regeering op te komen."

De Indische regeering heeft ten deze zeer bepaald stelling gekozen. Zij heeft er zich niet toe bepaald om in te grijpen, wanneer b.v. in de financieele administratie van een gewest verwarring in hooge mate aanwezig was, tengevolge van de onvoldoende zorg van den raadsvoorzitter en de niet onvermakelijke omstandigheid, dat de gewestelijke secretaris — tevens ambtshalve secretaris van den gewestelijken raad — niet in zijn eigen werk wenschte gestoord te worden en de aangelegenheden van den gewestelijken raad dus wel in handen van den klerk moesten blijven. Neen, de Indische regeering, al is hare houding in latere jaren minder strak dan in den

aanvang, heeft van de bestuursambtenaren-raadsvoorzitters geëischt, — en, bij afwijkend inzicht der laatsten, met allen nadruk — dat zij zich op het standpunt van regeeringsorgaan stellen, zich in den raad in 't algemeen van critiek op de regeeringsdaden onthouden en regeeringsbeslissingen verdedigen zouden. Daarbij moest van een en ander afdoende uit de notulen blijken.

Is dus aan een voorzitter het standpunt der regeering in een bepaalde zaak bekend, dan moet hij daaraan met terzijdestelling van afwijkende persoonlijke inzichten, in de stukken en ter raadsvergadering volkomen recht doen wedervaren. In zooverre is een voorzitter beperkt in zijne vrijheid bij het uitbrengen van de hem bij artikel 14 der Locale raden-ordonnantie toegekende adviseerende stem, al belet dit hem niet om, buiten den raad om, pogingen in het werk te stellen om de regeering tot andere gedachten te brengen. Is echter de eindbeslissing genomen, dan dient ook voor hem het woord der regeering wet te zijn en is hij gehouden eene oplossing in dien zin, zooveel in zijn vermogen ligt, te helpen bevorderen. Ook tot het zich onthouden van advies mag de voorzitter zich niet bepalen. Wanneer dit advies eenig gewicht in de schaal kan leggen, dan mag verwacht worden, dat hij niet zal zwijgen en op de hem gestelde vragen zal antwoorden, zooals hij meent, dat het beste is.

Afgezien van de wijze, waarop de regeeringsopvattingen in bepaalde gevallen ter kennis van de betrokken bestuursambtenaren zijn gebracht, is er m. i. geen reden om, met de wet in de hand, daartegen te velde te trekken. Immers: resident en assistent-resident hebben bij het aanvaarden hunner betrekking gezworen nauwgezet te zullen opvolgen de instructie en voorschriften voor zijn ambt gemaakt of nog te maken, en de algemeene of bijzondere bevelen, welke hem door of van wege den gouverneur generaal zullen gegeven worden (Ind. St. 1869 No. 114, I, art. 1 onder A, art. 5) *). Van de hem zoo-

*) De regeeringsalmanak 1918 I, blz. 97 leert, dat assistent-residenten nog afleggen den eed, voorgeschreven in art. 49 en 50 van het reglement in Ind. St. 1819 No. 16: „dat ik in de oefening mijner ambtspligten, mij steeds met alle getrouwheid en ijver kwijten zal, en in acht nemen de algemeene en bijzondere bevelen, mij ten voorschrifte gegeven of gegeven zullende worden.

„Dat ik den resident in de oefening zijner ambtspligten behulpzaam zal zijn, en zijne bevelen overeenkomstig de instructie zal opvolgen."

doende opgelegde gehoorzaamheid is de bestuursambtenaar voor dat deel zijner werkzaamheden, dat hij als raadsvoorzitter verricht, niet bij eenige wetsbepaling ontheven.

Maar er is wel ruimte voor de vraag, waarom deze regeeringsopvatting nu nooit eens uitdrukkelijk is gepubliceerd. De staatsrechtelijke verhouding tusschen de regeering en het hoofd van een gewest of eene gemeente is toch geen zaak van het geheim archief!

Kwaad heeft deze geheimzinnigheid zeer zeker gedaan.

Want ondanks het „geheime" der missives, waarin de verschillende op- en aanmerkingen waren vervat, raakten de voorvallen, die tot regeeringsuitspraken leidden, in het bestuurscorps wel bekend en deden daar consequenties trekken van ongetwijfeld verdere strekking dan de regeering had bedoeld. Zoo moest de ambtenaar zich wel gaan voelen als tusschen hamer en aambeeld: eenerzijds de dreigende regeeringsbrief, anderzijds de openbare critiek der raadsleden. De weinige sympathie, die de decentralisatie in sommige bestuurskringen geniet, laat zich zeer wel verklaren: veel werk, veel onaangenaamheden, zonder meerdere waardeering in welken vorm ook.

Het regeeringsvoorbeeld stemde tot navolging: als de verhouding tusschen regeering en resident geen wijziging onderging door het voorzitterschap van een raad, waarom zou dan de assistent-resident-gemeenteraadsvoorzitter aan de bevelen van den resident onttrokken zijn en waarom de inlandsche bestuursambtenaar-raadslid aan het gezag van zijn ambtelijken chef-raadsvoorzitter? *)

Het meest noodlottige der geheimzinnigheid lag intusschen in den argwaan, dien zij verwekte tusschen de raadsleden en den voorzitter. In de bovenaangehaalde uiting van V. spreekt het al zoo duidelijk: de bestuursambtenaar-raadsvoorzitter, die zich wils-uitvoerder der regeering toont, heeft geen goede opvatting van zijn taak. De houding van den ambtenaar-voorzitter wordt niet geweten aan de bepalingen, maar aan onbetrouwbaarheid van dien ambtenaar. De leden voelen zich door hem „achter hun rug aan de regeering verraden en verkocht", „de voorzitters hielpen mede om hun initiatief te doen

*) Men zie nopens dit punt *L. B.* 1914/1915 blz. 575: „Een tweeledig misverstand".

doodloopen." Bij de behandeling van de Semarangsche gemeentebegrooting voor 1916 kwam krachtige aandrang tot uiting tot kennisneming van de correspondentie tusschen regeering en voorzitter, met denzelfden argwaan als achtergrond. En de uitgesproken voorkeur, die de drie grootste gemeenten, toen het ging om de aanstelling van een burgemeester, toonden voor een niet-B. B. man, is weinig anders dan een symptoom van hetzelfde verschijnsel.

§ 2. De europeesche burgerij in de stadsgemeente.

Bracht de decentralisatie voor den bestuursambtenaar moeilijkheden mede, ook aan de burgerij gaf zij eene les te leeren.

Kan men in de Indische stadsgemeente ten volle, in de landgemeente eigenlijk niet ontdekken „une société de citoyens, unis par des relations locales", overigens deden de kota of een verzameling kota's al heel weinig aan de moederlandsche gemeente denken. Men vond daar geen burgemeester, geen wethouders, secretaris noch ander gemeentelijk personeel. In hun plaats, maar niet als hun vervangers, werkten daar een regeerings-bestuursambtenaar, voor wien gemeente-aangelegenheden eerst in de tweede plaats kwamen, bijgestaan door een onvoldoend uitgerust bureau en overigens in de meest noodzakelijke technische functiën door andere gouvernementsambtenaren — een architect, een veearts — in wier ambtsgebied nu ook toevallig de kota lag.

Er was ook geen raad, noch eene kiesvereeniging; in de plaatselijke bladen ontbraken nagenoeg alle opbouwende berichten en beschouwingen over plaatselijke aangelegenheden, in de hoofden en harten der burgerij belangstelling daarvoor of scholing in die richting. Bemoeiing met gemeentezaken was bemoeiing met politiek en die was den Indischen ingezetenen verboden. Artikel 111 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië bepaalde:

„Vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard, of waardoor de openbare orde wordt bedreigd, zijn in *Nederlandsch Indië* verboden. Tegen de overtreding van dat verbod worden zoodanige maatregelen genomen, als de omstandigheden vorderen".

Zich stellen in dienst van het algemeen belang, voor zoover dit ook maar eenigszins een staatkundig karakter droeg, was als regel uitgesloten. Slechts een zeer enge gelegenheid daartoe boden vereenigingen, zooals er in den tijd vóór de decentralisatie ontstonden, ter behartiging van de belangen van een bepaalde plaats, die een parkje aanlegden, een badplaats onderhielden, een bioscopegebouw stichtten. Onder zoodanige omstandigheden werd van de burgerij nu op eens gemeentelijke werkzaamheid geëischt: uit haar benoemde personen zouden, in rade vereenigd, over eenige plaatselijke aangelegenheden medezeggenschap krijgen, en wel zou het verbod van politiek gehandhaafd blijven, maar vereenigingen en vergaderingen uitsluitend strekkende tot het aanbevelen van personen voor het lidmaatschap dier raden werden toegelaten (Artikel 68*c* regeeringreglement, laatste alinea).

Mocht de wet van 1903 nu inderdaad op medewerking der burgerij rekenen?

Over het instellen van plaatselijke of gemeentebesturen raadpleegde de Indische regeering in 1878 een door haar benoemde commissie uit de Bataviasche burgerij. De *Enc.* vertelt hierover (blz. 574, kol. 2):

„Deze commissie bracht een zeer ongunstig rapport uit, dat echter wel onder invloed zal hebben gestaan van de ontstemming, toen in Indië heerschende over de invoering van nieuwe belastingen, en van de meening, dat de geheele zaak er op aangelegd was afzonderlijke belastingen voor locale behoeften te verkrijgen om Indië in staat te stellen, batige saldo's uit te keeren aan Nederland."

De woorden wekken den indruk, dat de schrijver het rapport zelf niet onder de oogen heeft gehad. Het is te vinden in de *Indische Gids* van 1899, blz. 1302. Als overtuiging der commissie spreekt het uit, dat de gemeentebelangen onmogelijk tot hun recht konden komen onder het bestaande stelsel, dat elke uitgaaf ten behoeve der gemeente afhankelijk maakt van het goedvinden van den resident, van een of meer departementschefs, van de leden van den raad van Indië, van den gouverneur generaal, van den minister van koloniën, van de ambtenaren van zijn departement, en eindelijk van de leden der statengeneraal. Zij nam dan ook als vaststaande aan, dat het

een nuttige en uit dien hoofde ook een wenschelijke zaak wezen moest om zelfstandige gemeentebesturen in het leven te roepen, en dacht in dat gemeentebestuur ook een rol toe aan de europeesche ingezetenen der gemeente. Maar onmiddellijk daarop moest zij verklaren, dat

„zelfs zij, die met de zaak het meest ingenomen bleken, ... niet ontkennen (konden) dat zich bij de uitvoering tal van bezwaren zullen voordoen. Vooral de personenquaestie komt hierbij meer bijzonder in aanmerking. Slechts gering toch mag het getal genoemd worden van die ingezetenen, die zich eene benoeming tot lid van een gemeenteraad zullen laten welgevallen. Verreweg de groote meerderheid (der commissie) .... zou voor de aanvaarding van een dergelijk mandaat moeten bedanken, niet uit gebrek aan belangstelling in de publieke zaak, maar wijl hunne beroepsbezigheden hun tegenover het publiek en tegenover hunne lastgevers plichten opleggen, waaraan zij zich niet naar willekeur kunnen onttrekken. De particulier in Indië, hij moge hoog of laag geplaatst zijn, heeft het in den regel met zijn eigene zaken te druk om veel tijd voor andere zaken te kunnen afzonderen, en men moge uit deze stelling de gevolgtrekking willen afleiden, „dat de Nederlanders in Nederlandsch-Indië er exclusief hun werk van maken om fortuin te vergaren" ...., billijker voorzeker ware het om te erkennen, dat men zich in Indië met alle krachten wijdt aan de taak die men krachtens zijn beroep te vervullen heeft, ook wanneer hierbij geen direct geldelijk voordeel in het spel is, gelijk dit ongetwijfeld kan gezegd worden van zoovelen aan wie uit den aard van hunne betrekking een vast salaris is gewaarborgd. Dat is dan ook de voorname, zoo niet eenige reden, dat het meestal groote moeite kost om geschikte leden te vinden voor de Kamers van Koophandel, de Commissiën van onderwijs, enz., enz. en het lijdt geen twijfel, dat dezelfde reden ook menigeen zal moeten terughouden van het aanvaarden van de zoo omvangrijke taak, die het lidmaatschap van een gemeenteraad als vanzelf medebrengt. Voor velen zal het zelfs bij het bestaan van den besten wil toch onmogelijk zijn om zich aan die taak geregeld te wijden, met het oog op hunne herhaalde afwezigheid van de plaats, waartoe zij door beroepsbezigheden gedwongen worden ....

Op volkomen gelijke gronden zal ook menig ambtenaar moeten aarzelen om zich eene keuze tot lid van een dergelijken raad te laten welgevallen ..."

Zou een wetsbepaling dat alles met één slag veranderen?

Daarop mocht nog te minder worden gerekend, waar de overheid uit onverholen wantrouwen tegen „de particulieren" een ambtelijke meerderheid in de raden voorschreef en bovendien, alweer voortgaande in de oude lijn van afkeer van politieke bemoeiing uitgaande van de maatschappij, de benoeming van de

raadsleden aan zich hield. Maatschappelijk werk doet men uit eigen aandrift of niet; zeker niet op overheidsbestelling.

Eindelijk bedenke men, hoezeer (hoofdstuk I § 2) voor een bloeiend gemeentewezen een flinke ambtelijke staf onmisbaar is. De Indische gemeenten zouden beginnen met welhaast louter geleende krachten, zoodat de ongeoefende raad kans liep alle werk op eigen schouders te krijgen. En dat terwijl de nieuwe raadsleden van wetstechniek, begrootingsbeleid noch financieel beheer eenige kennis of ervaring hadden kunnen opdoen.

Dat er moeilijkheden zijn geweest, valt niet te ontkennen.

Ter wille der verplichte ambtelijke meerderheid moest de regeering beslag leggen op ambtenaren, die dikwijls niets van de nieuwe instellingen moesten hebben, maar toch voor de eer niet bedanken mochten. Nagenoeg niet in staat om zich te doen voorlichten over den lust voor en het succes in maatschappelijken arbeid, die toch ongetwijfeld ook toen aan sommige ingezetenen eigen waren, koos de benoemende regeering als teeken van geschiktheid voor het raadslidmaatschap een hooge maatschappelijke positie. In den gemeenteraad van Batavia zaten in zijn eerste samenstelling (regeeringsalmanak 1906, II, blz. 656) o. a. een lid van den raad van justitie, de president der weeskamer, de voorzitter van de kamer van koophandel en nijverheid, een referendaris van het departement van financiën, de directeur der Koningin Wilhelminaschool, de tijdelijk wnd. onderdirecteur van het geneeskundig laboratorium, een der meest geziene advocaten, de onder-directeur der landskoepok-inrichting en instituut Pasteur te Weltevreden, een hoofdcommies der afdeeling comptabiliteit van het departement van binnenlandsch bestuur, een oud-kolonel der genie. Dit inderdaad uitgelezen gezelschap kwam samen voor de buitengemeen belangrijke werkzaamheden, die de ordonnantie aan de gemeente toewees. Men vond ze hooger opgesomd op blz. 19/20!

Was het wonder, dat deze heeren wel eens spijbelden!

Aan het stelsel van benoeming der leden door de regeering en een ambtelijke meerderheid kleeft de beginselfout, dat de regeering de motorische kracht blijft in plaatselijke aangelegenheden. Er is weinig te zeggen tegen de redeneering, dat de benoeming van een ambtenaar tot raadslid hem als ieder ander plichten

oplegt en hij zich daaraan niet mag onttrekken, vooral waar zijn eigenlijke ambtsbezigheden hem de gelegenheid laten die plichten na te komen. Waar het de uitdrukkelijke wensch der regeering is, dat het aantal ambtelijke leden het aantal niet-ambtelijke leden overtreft, daar hebben die ambtenaren ook ten deze hun plicht te verrichten en zijn ze niet gerechtigd zonder wettige redenen zich daaraan te onttrekken. Het zou er fraai gaan uitzien, wanneer de ambtenaren de hun opgedragen functiën al dan niet waarnemen, naar gelang dit hun goeddunkt ... De regeering wordt controleur van de deelneming aan raadsvergaderingen, komt tot het uitdeelen van ontevredenheidsbetuigingen en het lidmaatschap van een gemeenteraad wordt een „tewerkstelling" bij dien raad. Nog decentralisatie?

Bij de bezetting van de voor niet-ambtenaren bestemde plaatsen, zocht de regeering vooral naar „echte" particulieren. Gepensionneerde ambtenaren zag zij liever niet, waarom zij meer dan eens den raadsvoorzitters, die krachtens wettelijk voorschrift een aanbeveling hadden te doen, nieuwe aanbevelingen vroeg. Ambitie en tijd voor de taak die het raadslidmaatschap oplegt, schenen ook hier bijzaak.

Een groote verbetering bracht hierin de kiesordonnantie van 1908. De regeering werd nu ontheven van het zoeken naar europeesche candidaten voor gemeenteraden. Dat mochten de europeesche kiezers doen, die nu ook van de verplichte ambtelijke meerderheid werden ontslagen. Dat het karakter der gemeenteraden daardoor veranderd is, valt niet te ontkennen. Einde 1917 zaten in den Bataviaschen raad (regeeringsalmanak 1918, II, blz. 722) o.a. een ingenieur der tweede klasse, een eerste commies bij de algemeene rekenkamer, een militair lid van het hoog militair gerechtshof, een eerste commies van het departement van gouvernementsbedrijven, een dirigeerend officier van gezondheid der 2de klasse, de amanuensis der Koning Willem III-school, een commies bij den dienst der staatsspoor- en tramwegen, een onderwijzer der eerste klasse, een leeraar aan de bestuursschool.

Deze verandering is het ook elders waar te nemen gevolg van democratiseering van het bestuur, dat, zeker niet alleen

in Indië, tot de uitbreiding der gemeentelijke werkzaamheden, tot den groei der gemeente, den krachtigen stoot heeft gegeven.

Eigenlijk werd eerst sedert de invoering van gemeenteraadsverkiezingen de burgerij werkzaam bij de decentralisatie betrokken. Men heeft haar soms gebrek aan belangstelling bij de verkiezingen verweten. Het feit werd terecht opgemerkt; dat men er een verwijt van maakte, miste goeden grond.

In de eerste plaats toch stond zij plotseling voor iets geheel nieuws, alle organisatie ontbrak op dit terrein. Voor den bewoner van het moederland, opgegroeid te midden van politieken strijd, ja zelfs veelal met politieke beginselen ter wereld gekomen, gejaagd door kiesvereenigingen, volleerd in verkiezingstechniek, moeten gemeenteraadsverkiezingen wel eenvoudig schijnen. In Indië, waar politieke belangstelling stelselmatig was doodgedrukt, moest de kiezer nog leeren zich te laten organiseeren in en door kiesvereenigingen, klaar te staan om op het juiste oogenblik een candidaat te zoeken, ter stembus te trekken en inzien, dat die gemeentepolitiek een leerschool zou zijn voor latere deelneming aan de landsregeering.

Voorts: wat was bij die eerste Indische gemeenteraadsverkiezingen de inzet? Ging het om groote staatkundige beginselen? Integendeel, het lijstje van gemeentelijke bevoegdheden hooger (blz. 19/20) gegeven, leert wel anders: een weg, een goot, een brug. Het oude wantrouwen, dat zijn uiting vond in artikel 111 van het regeeringsreglement, handhaafde, ook na invoering van de gemeenteraadsverkiezingen, het verbod van staatkundige vereenigingen en vergaderingen, behoudens de boven reeds vermelde nauwelijks noemenswaardige uitzondering. En eerst in 1908 werd in het Decentralisatiebesluit de bepaling opgenomen (Ind. St. 1908, No. 459, 461), dat de voorzitter en de leden van een raad niet gerechtelijk vervolgbaar zijn voor hetgeen zij in de vergaderingen van den raad hebben gezegd of schriftelijk aan den raad hebben medegedeeld. Het levenwekkende staatkundige element werd met opzet buiten de deur gesloten: moest de burgerij nu maar op bestelling belangstelling toonen?

Men krijgt den indruk, dat de regeering in den aanvang bij het onderzoek van vereenigingsstatuten de handhaving van

bedoeld artikel 111 niet zoo principieel heeft opgenomen als later het geval bleek.

Bij gouvernementsbesluit van 4 Maart 1918, No. 31 (Jav. Ct. van 17 Maart 1908, No. 22), werden goedgekeurd de statuten der „Vrijzinnig-democratische Kiesvereeniging". Bestuursleden waren J. Stigter, voorzitter; M. H. Damme, secretaris; T. G. G. Valette, Mr. G. André de la Porte en Mr. Dr. W. M. G. Schumann. Als doel der vereeniging wordt genoemd, behalve het bevorderen van eene goede keuze van leden van locale raden, het houden van lezingen en het verspreiden van geschriften over onderwerpen, de locale belangen betreffende.

In hetzelfde jaar (besluit van 6 December 1908 No. 5, Jav. Ct. van 15 December 1908 No. 100) volgde, op verzoek van de heeren D. J. A. Westerveld, voorzitter, en R. A. Schotman, secretaris, de erkenning als rechtspersoon van de „Semarangsche Kiesvereeniging". Onder de middelen om haar doel, keuzen in hare richting voor den gemeenteraad en den gewestelijken raad te bevorderen, noemde zij openlijk:

a. het stellen en aanbevelen van candidaten voor genoemde raden;
b. het opwekken en verlevendigen van de belangstelling in openbare aangelegenheden o. a. door het houden van lezingen en het verspreiden van geschriften;
c. samenwerking en overleg met andere vereenigingen.

De vereeniging, die openstond ook voor vrouwen, verlangde van hare leden instemming met hare beginselverklaring:

a. Het kiesrecht worde, zoodra technische bezwaren dit niet meer verhinderen, uitgestrekt tot de Gewestelijke Raden.
b. Het kiesrecht worde losgemaakt van aanslag in belastingen en volgens de principes van het algemeen kiesrecht verleend aan alle Europeesche ingezetenen, die den leeftijd hebben bereikt, door de wet voor de mondigheid gesteld.
c. De financieele verhouding tusschen het Gouvernement en de Locale Raden worde zoodanig geregeld, dat de inkomsten, waarover de Raden kunnen beschikken, stijgen in evenredigheid tot de toeneming van het zielental en de welvaart der bevolking binnen het ressort der Raden.
d. De bevoegdheid der Locale Raden worde dermate uitgebreid, dat de Raden hunne taak ten aanzien der maatschappelijke samenleving binnen hun ressort volledig kunnen vervullen. O. a. behooren de zorg voor de havenwerken en voor de behoeftige zieken en armen te worden overgedragen aan de Gemeenteraden.

e. De Gemeenteraad wijde zich in 't bizonder:

1. aan de bevordering van de volksgezondheid, onder meer door in de kampongs latrines, bad- en waschgelegenheden aan te brengen, ongezonde stadsgedeelten te assaineeren en een permanente gezondheidscommissie in te stellen;
2. aan het tot stand komen eener goede drinkwatervoorziening;
3. aan eene ingrijpende verbetering van de huisvesting der mingegoeden, in verband waarmee aan te dringen zal zijn op de uitvaardiging van eene algemeene woning- en onteigeningswet;
4. aan de ontwikkeling van een aan hygiënische eischen beantwoordend marktwezen;
5. aan geneeskundige verzorging van behoeftige zieken;
6. aan een doeltreffende armenverzorging;
7. aan een deskundig toezicht op den verkoop en de bereiding van eerste levensbehoeften voor zooveel zuiverheid en reinheid betreft;
8. aan de verfraaiing der stad;
9. aan de zorg voor de kinderen der mingegoeden o. a. door de stichting of subsidieering van vacantiekolonies en door het in orde brengen en gratis beschikbaar stellen van openbare speelterreinen.

f. De Gemeente verzekere zich van alle middelen, welke haar in staat kunnen stellen bovenomschreven doeleinden na te streven. Ter verbetering van de huisvesting der mingegoeden streve zij naar gemeentelijk grondbezit. Zij trekke de zorg voor de veiligheid van verkeer, personen en goederen tot zich, voor zooveel de politie aangaat.

g. De Gemeenteraad stelle regelen vast betreffende loon, arbeidstijd en pensioneering van de in dienst der Gemeente staande beambten en werklieden.

h. Indien voor eene doeltreffende vervulling van de taak der Gemeenteraden eene gemeentelijke belasting moet worden geheven, zal de aanslag in de belasting progressief plaats hebben, naar evenredigheid der draagkracht van de ingezetenen en met vrijstelling van hen, wier inkomen minder bedraagt dan een vast te stellen minimum.

i. De Gemeente neme zooveel mogelijk in eigen beheer de exploitatie van bedrijven, welke binnen de sfeer der plaatselijke overheidszorg vallen, in de eerste plaats van die bedrijven, die het karakter van een gemeentelijk monopolie aannemen, als daar zijn tram, verlichting, waterleiding enz.

Niet zoover ging de „Kiesvereeniging Soerabaja", die bij gouvernementsbesluit van 6 Maart 1909 No. 17 (Jav. Ct. van 12 Maart 1909 No. 20) werd erkend. Doch ook zij bepaalde zich niet tot het stellen en ijveren voor de verkiezing van candidaten voor de vervulling van vacatures in de raden van de gemeente en het gewest Soerabaja, doch streefde naar de uitbreiding

van den invloed der ingezetenen op het openbaar bestuur, in het bijzonder naar de verwezenlijking van al zulke veranderingen in de wetgeving, welke naar hare meening er toe kunnen strekken om de werkzaamheid der plaatselijke en gewestelijke raden zoo goed mogelijk te doen beantwoorden aan de eischen van een doeltreffend plaatselijk en gewestelijk bestuur.

Als laatste zij hier nog vermeld de „Bandoengsche Kiesvereeniging", wier statuten op verzoek van L. L. A. MAURENBRECHER, voorzitter, en R. BRONS MIDDEL, secretaris, werden goedgekeurd bij gouvernementsbesluit van 17 April 1909 No. 37 (Jav. Ct. van 27 April 1909 No. 33). Naast het stellen en aanbevelen van candidaten, aan wie, in verband met hunne kennis en algemeene ontwikkeling en hun belangstelling voor de openbare aangelegenheden, de behartiging van het algemeen welzijn met gerustheid kan worden toevertrouwd, beoogde zij het opwekken en verlevendigen van de belangstelling in de openbare aangelegenheden, o.a. door het houden van lezingen en het verspreiden van geschriften.

Dit alles werd toegelaten.

Doch toen de decentralisatiebeweging wortel had geschoten en zich organiseerde in de in § 6 van dit hoofdstuk te noemen Vereeniging voor Locale Belangen, begon de regeering scherper op te letten en werd geen goedkeuring op dergelijke statuten meer verleend. De Indische Sociaal Democratische Vereeniging trof een gelijk lot, de Buitenzorgsche kiesvereeniging „Gemeentebelang" verging het niet beter.

Uit den naam der Bataviasche kiesvereeniging heeft men intusschen reeds bespeurd, welken weg sommige der eerste organisatoren volgden — een verschijnsel dat zich overigens niet tot het gebied der gemeentepolitiek beperkt! — het copieeren van moederlandsche modellen. Waar eigen politiek leven nog niet opgebloeid was uit Indische toestanden en tegenstellingen, greep men naar moederlandsche leuzen en importeerde men moederlandsche programma's. Was dit eenerzijds onschuldig, waar die programma's toch gedoemd waren buiten verwezenlijking te blijven, zij joegen intusschen maar al te vaak uiteen, wie zonder die overijling jarenlang zij aan zij hadden kunnen werken aan maatschappelijke verbeteringen. Sommigen

sloeg dit verloop met moedeloosheid, anderen namen de taak over.

Semarang toonde zich ook toen reeds baanbrekend. Er is, achteraf beschouwd, reden te over voor bewondering, als men ziet, hoe daar toen reeds een kiesvereeniging — ondanks invoerartikelen als het algemeene europeanen-kiesrecht — *het* Indische gemeentelijke werkprogramma wist te ontwikkelen, dat in de volgende jaren door den gemeenteraad van Semarang is en wordt afgewerkt.

Intusschen was het gistingsproces in Indië aangevangen. Het is hier niet de plaats en ook nog niet de tijd uitvoerig stil te staan bij de krachten, die in de laatste vijftien jaren op land en volk inwerkten. Zeker is het, dat, mede begunstigd door het in Nederland inmiddels aanhangig gemaakte wetsontwerp tot erkenning van het recht van vereeniging en vergadering en de vrijzinnige toepassing, die de Indische regeering sedert in klimmende mate aan het nog geldende verbod gaf, een politiek leven tot uiting kwam, dat hoezeer behept met of wellicht juist door alle gebreken der jeugd en onervarenheid, blijken gaf van onverwoestbare levenskracht. Als een natuurstroom perste het zich door alle kieren en scheuren. Wie de beweging ziet als de opmarsch van een leger, bemerkt een europeesche voorhoede, gevolgd door eene weinig gedisciplineerde oostersche afdeeling en eindelijk eene onafzienbare inlandsche hoofdmacht.

Die europeesche voorhoede vond in de stadsgemeenten eene willige bedding. Daar waren levende Indische omstandigheden, levende Indische tegenstellingen, daar bloeide echt politiek leven op. De elastische gemeentelijke bevoegdheidsgrens gaf ruimte van beweging en krachtig strekten de gemeenten hare handen naar nieuwe onderwerpen uit. De gekozen europeesche leden der gemeenteraden vooral zijn de krachtige steun gebleken der decentralisatie, het tegenwicht tegen de hoogere ambtelijkheid. Zij hebben weten door te zetten, waar het noodig was en zoodoende bewerkt, dat tal van maatregelen zijn tot stand gekomen, waartegenover de Indische regeering in den aanvang een afwijzende houding had aangenomen. Een van haar afhankelijk ambtenaar had zoo iets nooit kunnen ondernemen.

Gekozen en benoemde leden hebben allen met evengroote

blijmoedigheid ook dat werk op zich genomen, dat bij eene ook maar op bescheiden voet uitgeruste gemeente geschiedt door 's raads voorzitter, den directeur der openbare werken, den secretaris, of ook door diens ondergeschikt personeel. Het ontwerpen van verordeningen, het opmeten van wegen, het trekken van rooilijnen enz. dat alles was hun deel. Zelfs het overschrijven van voor-ontwerpen van verordeningen, ter circulatie bij de commissieleden, geschiedde dikwijls niet, zoo zij 't zelf niet deden. Niet ten onrechte noemde ingenieur G. J. Dijkerman op het vijfde decentralisatiecongres (*Med.* No. 16 blz. 90) de locale raden: „de commissies voor goedkoope adviezen." En als de arbeid volbracht was, dan mochten zij het soms aanzien, dat de voorzitter door zijn andere drukke ambtsbezigheden in meer dan een jaar geen tijd kon vinden de zaak ter hand te nemen.

Op één punt mag hier in het bijzonder de aandacht worden gevestigd. De belangen der inlanders zijn bij de raden veilig geweest. Juist van hen zijn maatregelen uitgegaan tot kampongverlichting, drinkwatervoorziening in de inlandsche wijken, bouw van modelkampongs, gezondmaking van den bodem, alles vraagstukken, waarbij vooral de inlandsche bevolking was betrokken en die de grootste moeilijkheden opleverden èn nog opleveren.

§ 3. De niet-europeesche burgerij en de decentralisatie.

Wat in de vorige paragraaf omtrent de eenheid tusschen de europeesche politieke beweging en haar orgaan, de gemeente, is gezegd, geldt niet, althans nog niet, voor de andere volksgroepen. Voor de oostersche groep is daarvoor deze bijzondere verklaring te vinden, dat zij, voor zoover zij tot staatkundig leven is gekomen — en dit is welhaast alleen bij de chineezen het geval —, zich nog al te zeer door louter chineesch-nationalistische en separatistische neigingen laat leiden. Zelfs de in 1917 te Bandoeng opgerichte centrale chineesche vereeniging, Tiong Hwa Tjang Hwee, was nog niet verder dan eene behartiging van *alle chineesche* belangen in Nederlandsch-Indië in den meest uitgebreiden zin. Maar voor de inlandsche groep geldt de opmerking, helaas, in niet mindere mate.

Over de beteekenis der decentralisatie voor de niet-europeesche bevolking, de plaats welke aan haar en in de eerste plaats aan de inlandsche bevolking toekomt en in verband daarmede aan de vertegenwoordigers van dien bevolkingsgroep, bestaat weinig eenstemmigheid. De memorie van toelichting op het ontwerp der decentralisatiewet (Gedrukte Stukken IIe K. 1901/1902 — 229—3) bepaalt zich tot de verklaring:

„Onder de inlandsche en in het algemeen onder de niet-Europeesche bevolking zal vooralsnog weinig stof voor eene krachtige bevordering der locale belangen in de raden worden aangetroffen en dientengevolge zal het Europeesch element er overheerschend zijn, niet alleen numeriek, maar ook qualitatief".

Was daarmede nu het onderwerp uitgeput? Of gaven de Indische maatschappelijke en politieke toestanden in 1903 nog geen stof voor diepergaande overwegingen?

In de praktijk zag de inlandsche bevolking in de gemeenten zich louter aangewezen op door de regeering benoemde vertegenwoordigers, in overgroote meerderheid gezocht uit de bestuursambtenaren, in aantal slechts een fractie van de europeesche leden. De instellingsordonnanties geven de volgende verhouding tusschen het totaal aantal gemeenteraadsleden, de europeesche de inlandsche en de vreemde oostersche leden:

voor Batavia 25 - 15 - 7 - 3, Semarang en Soerabaja 25 - 15 - 5 - 3;

voor Bandoeng 11 - 8 - 2 - 1, Palembang 13 - 8 - 3 - 2, Padang 19 - 13 - 4 - 2, Makasser eerst 13 - 8 - 3 - 2, sedert einde 1911: 15 - 10 - 3 - 2, Medan 15 - 12 - 2 - 1;

voor Meester-Cornelis, Buitenzorg, Malang 11 - 8 - 2 - 1;

voor Cheribon en Magelang 11 - 8 - 2 - 1, Tegal en Pekalongan 13 - 8 - 3 - 2, Kediri en Blitar 13 - 9 - 3 - 1;

voor Soekaboemi 11 - 8 - 2 - 1.

Met deze regeling was, over 't algemeen, niemand voldaan. De niet-europeesche bevolkingsgroepen niet, omdat voor haar die vertegenwoordiging nooit kon zijn, wat een vertegenwoordigend lichaam krachtens aard en wezen behoort te zijn (men vgl. hooger blz. 22, 23): een band tusschen het bestuur en de bevolking, zoodat het eerste zijn wil niet zonder meer aan het laatste oplegt, doch voor zijn plannen eerst de voormannen der burgerij wint, alvorens die ten uitvoer te leggen en de

laatste door vertrouwen en inzicht geleid, zich onderwerpt aan wat hare leidsmannen als noodzakelijk en nuttig haar hebben leeren begrijpen, althans toonen zelf te hebben begrepen.

De niet-europeesche raadsleden veelal niet, omdat zij het zwakke van hunne positie zelf inzagen en zij aan hun adviezen tegenover den bestuursambtenaar-voorzitter en de overweldigende europeesche meerderheid slechts weinig klem konden bijzetten.

Maar de europeesche leden dikwijls eerst recht niet, daar zij in hun niet-europeesche medeleden de geneigdheid meenden te ontwaren om door dik en dun met den voorzitter mede te gaan. Den redacteur der „Korte mededeelingen" in de *Indische Kroniek* van 30 September 1911 (blz. 400) leidde dit tot de verzuchting:

„De inlanders, met hun geheel ander sentiment, kunnen zich evenmin in een localen raad thuis gevoelen als de Europeanen kunnen tolereeren, dat zij mede te beslissen krijgen over vraagstukken van vrij zuiver *Westerschen* aard, die door een inlander stellig niet zóó worden doorvoeld, dat van *die* zijde hulp mag worden verwacht ter benadering van de juiste oplossing".

De bedoelde veronderstelde geneigdheid bracht het bestuur der kiesvereeniging te Soerabaja op het denkbeeld om als geneesmiddel aan de regeering voor te stellen om het aantal inlandsche leden van den Soerabajaschen gemeenteraad tot twee terug te brengen, of wel dat der europeesche leden uit te breiden, klaarblijkelijk met de bedoeling, den uitslag der stemmingen minder afhankelijk te maken van de stemming der inlandsche leden en dientengevolge van den voorzitter van den raad zelf. De redacteur van genoemd tijdschrift, de heer D. M. G. Koch, komt tegen dat denkbeeld op (*Indische Kroniek* van 13 Januari 1912: „Inlanders in de Gemeenteraden"). Hij acht het niet billijk te beweren, dat, waar de inlandsche leden der locale raden een sterken steun vormen voor den voorzitter, dit vanzelf spreekt, omdat zij *als inlanders* van onafhankelijkheid in hun oordeel nu eenmaal geen besef hebben. Maar zelfs hij wijst niet op de beginselfouten van het systeem, doch zoekt de oorzaak bij de verbinding van het ambt van assistent-resident met dat van raadsvoorzitter.

Feller laat zich de heer S. de Vries uit in een opstel „Niet-

Europeesche raadsleden en hun verkiezing", opgenomen in *L. B.* 1915/1916, blz. 329. Het staat wel vast, dat nooit

„in eenigen gemeenteraad tot dusverre nuttig werk, dat aanspraak op iets meer dan officiëele dankbetuigingen bij het aftreden van raadsleden mag maken, . .. door een niet-Europeesch raadslid gepresteerd werd".

Gelijk de toestand nu is, behooren niet-Europeanen in de gemeenteraden niet thuis.

„De oorzaak van de geringe prestaties der niet-Europeesche leden in de raden tot dusverre, ligt hoofdzakelijk in hun voor het groote werk te geringe algemeene ontwikkeling, afgescheiden nog van de taalkwestie. En indien zoo nu en dan door de regeering niet-Europeesche leden benoemd worden, die in de een of andere richting voor ontwikkeld bekend staan, dan — waarom het te verzwijgen — blijkt nog meestentijds hun belangstelling voor en toewijding jegens de publieke zaak bedroevend gering. Dat niet-belangstellen in „de publieke zaak" spruit voort uit een beperkte mate van algemeene ontwikkeling, welke hier in Indië al materialistisch-veel tot uiting komt.

Indien evenwel een beperkte groep niet-Europeesche kiezers haar afgevaardigden naar den raad zal gaan sturen, bestaat er de *kans* (hoewel juist hier in het Oosten door velen van die groep allereerst op geldbezit, een zéér slechte maatstaf, gelet zal worden), dat dan diegenen uitverkoren zullen worden, die in woord en daad getoond hebben de toestanden van gemeente en bevolking te willen behartigen. Doch laat men zich geen illusie scheppen, dat hun aantal groot zal zijn. In verhouding stellig kleiner dan bij de Europeanen, en daar is die categorie reeds zoo weinig talrijk!"

Uitbreiding van het aantal niet-europeesche raadsleden acht de heer De Vries dan ook ongewenscht.

Het stukje is éénzijdig. Het treft niet door scherp inzicht in de feiten. Toch voelde de schrijver bij intuïtie de onvereenigbaarheid van de positie van inlandsch bestuursambtenaar, zooals die in ons koloniaal bestuurssysteem geworden is, met die van den volksvertegenwoordiger.

Nog een stap verder brengt Mr. Woesthoff (blz. 36/37) het vraagstuk. Hij constateert, evenals de heer De Vries, belangstelling in politieke en economische vragen slechts bij een kleine minderheid der niet-europeesche bevolking, en dan nog vaak in een vorm, die van weinig ernstig inzicht getuigt. Hij onderschrijft het bovenaangehaalde betoog van minister Van Asch van Wijck en vervolgt dan:

„In diezelfde kamerstukken gaat verder een argument voor dit Euro-

peesch overwicht schuil; in het voorbijgaan toch schreef dezelfde minister in genoemde toelichtende memorie, dat „het zedelijk overwicht der Indische Regeering, hetwelk niet aan ondermijning mag worden blootgesteld" moet bewaard blijven; de gedachte in deze woorden liggende, zou ik als hoofdargument willen laten dienen. Het aangehaalde toch bevat een staats- en volkenrechtelijk principe, immers staat het vast, dat zoolang Nederlandsch-Indië een kolonie is staande onder den Nederlandschen staat (het koninkrijk), zoolang ook de koloniale regeering den krachtigen invloed zal moeten gedoogen van het Nederlandsche element. En het moge kort gezegd zijn, dat voor den Inlander en vreemden Oosterling die invloed onmisbaar en heilzaam is".

Dit, overigens naar bescheiden meening weinig geslaagd, betoog voert toch naar de kern van het vraagstuk, den innigen samenhang tusschen decentralisatie en Neêrland's koloniale taak in het algemeen.

Door weinigen is dit verband zoo gevoeld, door geen zoo helder belicht als door den heer S. Ritsema van Eck in een reeks van geschriften, waarvan als de voornaamste hier worden vermeld: Nederland's staatkunde in zijne Aziatische Koloniën (Amsterdam 1913), Koloniale staatkunde en bestuursvorm (Amsterdam 1915), Indië's Staatkunde en Weerbaarheid, in *De Gids* 1917 (81e jaargang) blz. 201 e.v., Het Nederlandsch gezag in Indië, in *De Gids* 1918 (82e jaargang) blz. 75.

Hij ziet Nederland's historische positie in Indië bedreigd door de groote veranderingen, die thans in binnen- zoowel als buitenlandsche verhoudingen plaats hebben. Die positie berust thans nog op overheersching, zij werd verkregen doordat de eigenlijke bevolking onmondig was en in feudale gehoorzaamheid aan hare hoofden leefde en doordat de volken van Indië elkaar als vreemdelingen beschouwden. Zoodoende werd het Nederlandsch gezag in Indië een oppergezag over inlandsch gezag: een rechtstreeksch gezag is het nooit geweest en kan het nooit worden. Slechts over de Nederlanders, de europeanen had de Indische regeering rechtstreeksch gezag.

In deze overheerschersposititie komt verandering; bij het verbeterd verkeerswezen, de opheffing van het isolement der Indische volksgroepen, het onderwijs, de meerdere politieke vrijheid, de ontwikkeling der pers is het vereenigingsleven der inlanders sterk opgebloeid en van de meest bekende vereeni-

ging de Sarikat Islam mag worden gezegd, dat zij een nationaal-politiek karakter draagt. Als thans in die vele millioenen het gevoel van saamhoorigheid begint te ontwaken; als het feudale gezag der hoofden vervalt om plaats te maken voor democratisch gezag dan zakt onze machtspositie ineen. Democratie en nationalisme zijn onvereenigbaar met de tegenwoordige organisatie van het Indisch staatswezen.

Naast deze binnenlandsche invloeden werken buitenlandsche. De economische samenhang van Indië met West-Europa schijnt — in de laatste jaren vooral — verminderd, men mag spreken van een economische concentratie in Oost-Azië. Zoodanige concentratie heeft echter een sterke neiging om in eene staatkundige over te gaan. Niet beschikkende over internationale kracht moet Nederland tegenover deze invloeden in Indië stellen de krachten, die voor zijn overheerscherspositie noodlottig bleken: democratie en nationalisme, medewerking van de bevolking inzake de defensie en het haar door haar nationaliteitsgevoel ingegeven inzicht, dat, zoolang zij niet souverein kan zijn, een oppergezag van een kleinen en verafgelegen staat als Nederland, aan welks bestuur men gewend is, zeker de gunstigste omstandigheid is om het nationaliteitsgevoel de hoogste ontwikkeling te laten, die onder een vreemd oppergezag mogelijk is.

Nederland moet derhalve voor zijne positie in Indië een anderen grondslag vinden, waarvan de peilers moeten zijn democratie en nationalisme, welke grondslag geen andere kan zijn dan belangengemeenschap. Nederland's verhouding tot de Indische volkeren moet berusten op zijn vermogen tot de functie van hooger bestuur, een functie die niet binnen het bereik van den inlander valt. Duidelijk moet blijken, wat door de capaciteit der inlanders bestaat en wat niet, het besef van zijn beperkt maatschappelijk kunnen, van zijn beperkt bestuursvermogen worde aan den inlander zonder eenige verdoezeling bijgebracht. Dat alleen kan die millioenen tot zelfbeperking brengen, hun eerbied voor regeering en wet geven. Op grond van onze koloniale ervaring hebben wij te schatten, wat reeds door het bestuursvermogen der inlanders kan worden omvat, n. l. het regentschap. Onze politiek moet dan zijn de inlanders

op eigen verantwoordelijkheid daarover het bestuur, inclusief alle technische diensten, te doen voeren en zoo zij daarvoor niet bekwaam zijn, hun Nederlandsche ambtenaren ter beschikking te stellen. Het is te billijken, dat wij de doeltreffendheid prijs geven, als wij daardoor de volledige verantwoordelijkheid voor eigen daden op den inlander kunnen leggen. En vooral dient de nadruk gelegd op *sociaal* kunnen. Wij willen gaarne aannemen, dat een aantal inlanders, individueel, gelijke bekwaamheid in een of ander vak kunnen bereiken als de Nederlanders, maar wij willen uit praktische resultaten zien, dat zij in staat zijn met die bekwaamheid en zonder Nederlandsche hulp, een bepaald gebied, een regentschap te besturen, financiën te beheeren, voor rechtspraak, voor onderwijs, voor openbare werken enz. te zorgen, m. a. w. of zij, behalve individueele, ook sociale begaafdheid bezitten. Wil men den inlander verantwoordelijk stellen, dan dient men daarom *tot zuiver inlandsche formaties over te gaan.*

De vorm dezer inlandsche formaties wordt bepaald door de behoeften der tijden. Thans is de wensch naar volksinvloed op het eigen gezag onmiskenbaar en zal de inlandsche bestuursorganisatie daarvoor geschikt moeten worden gemaakt, doch zóó dat massa-invloed niet boven eigen gezag (= eigen vermogen tot bestuur) uitgaat. Hiertegen kan worden gewaakt, indien slechts het inlandsche gezag alle functies verricht, waartoe het in staat is.

Boven dit inlandsche gezag worde opgebouwd een zuiver Nederlandsch oppergezag, dat juist door zijn zuiverheid het verschil tusschen Nederlandsch en inlandsch bestuursvermogen uitdrukt. Die organisatie moet worden ingekrompen als geheel, als de inlanders bewijzen geven een deel van haar taak te kunnen overnemen. Altijd dus sociaal wijzigen, sociale functies van het eene gezag naar het andere overbrengen; geen individueel indringen van inlander in de Nederlandsche gezagsorganisatie. Dit oppergezag zal echter niet democratisch kunnen zijn. Voor den inlander werd de grens van eigen democratisch kunnen reeds in het eigen inlandsch gezag bereikt; voor den Nederlander mag het ook niet democratisch zijn, omdat het dan een gezag zou zijn, dat zijn oorsprong in de kolonie zelf

nam, en dit is onvereenigbaar met de positie tegenover den inlander. Zoolang het Nederlandsch gezag een dubbele functie heeft, zoolang zal het niet autonoom in de kolonie zelf gevormd mogen worden. Men kan zulk een gezag autocratisch noemen, maar dit is slechts schijn, doordat men Nederland wegdenkt. Ziet men Nederland en Indië als geheel, dan blijft er van de autocratie niet veel over.

De verhouding tusschen den Nederlander in Indië, die in Indië niet kan aarden zonder te degenereeren en den inlander, die wèl een band met den Nederlandschen staat, maar geen assimilatie met den Nederlander wil, is eene zakelijke, terwille van de voordeelen die deze band geeft. Onder die omstandigheden mag de koloniale Nederlander geen gezag uitoefenen over den inlander, mag hij diens maatschappelijk leven niet beïnvloeden. Geleidelijkheid in de opvoeding van den inlander tot zelfbestuur is alleen mogelijk, als de Nederlander van politieken invloed afziet. Een Nederlandsche meerderheid in de raden werkt prikkelend op den inlander. Inlandsche regentschapsraden en daarboven raden met inlandsche meerderheid, zouden aan het Nederlandsche gezag alle innerlijke kracht ontnemen. Daarom: de Nederlander verzware de taak van de regeering niet door een verkeerd begrepen democratisch drijven; hij late de democratie aan den inlander over.

Beschouwd uit het hier ontwikkelde standpunt is de geheele tegenwoordige decentralisatie-wetgeving principieel onjuist.

„Onze geheele decentralisatie-wetgeving heeft tot einddoel gehad autonoom plaatselijk gezag te scheppen. Zij heeft daarbij geen verschil willen erkennen tusschen de beide volksgroepen, en Indië als één staatslichaam gezien, met een bevolking die weliswaar gemengd was, maar die toch onder één gezag zou kunnen leven. Zonder rekening te houden met het diepgaand verschil tusschen de beide groote volksgroepen heeft zij, naar Nederlandsch voorbeeld, uitsluitend territoriale eenheden gezien, gemeenten, afdeelingen, gewesten en elk dier eenheden voor autonomie geschikt willen maken door uit de ingezetenen van die gebiedsdeelen raden te vormen. Zonder zich rekenschap te geven, dat men voor de organisatie van autonoom leven zeer eng gebonden is aan gelijksoortigheid van maatschappelijk

streven, van psychische eigenschappen; zonder er de inconsequentie van te zien het politieke leven op territorialen grondslag te stellen, terwijl het burgerlijke leven op rassengrondslag bleef staan, heeft men gezegd: hier is een raad en die raad hebbe gezag. Voor alle zekerheid gaf men die raden eerst een ambtelijke, toen een europeesche meerderheid, maar ontnam daarmede aan die colleges alle waarde voor de bevolking".

De tegenwoordige decentralisatie is daardoor een arbeidsverdeeling geworden, meer niet. De hoedanigheid van oppergezag eischt, dat dit gezag uitsluitend regeeringsgezag zal zijn. De inlandsche gezaghebbers erkennen zonder voorbehoud een hooger gezag, dat via gouverneur generaal en resident van de Nederlandsche regeering uitgaat, maar een openbaar gezag, dat ontspringt aan niet-ambtelijk, Nederlandsch-koloniaal ingezetenschap is voor hen geen gezag, kan het niet zijn. Zij zullen onmogelijk kunnen inzien, waarom een aantal koloniale ingezetenen levende onder rechtstreeksch gezag der Indische regeering, het recht krijgen tot het vormen uit hun midden van autonoom openbaar gezag, dat ook voor den inlander zal gelden. De inlander voelt het als een anomalie, dat de naast hem levende koloniale Nederlanders, door de meerderheid in de raden, een gezag over hem uitoefenen.

Daarom, men eerbiedige het recht van den inlander, alleen onder oppergezag van de regeering te leven; zijn eigen, inlandsch gezag worde, naar democratische en nationale eischen vervormd tot een volksgezag, op de wijze als de praktijk zal aanwijzen.

De Nederlandsche volksgroepen dienen in de gelegenheid gesteld hun eigen zaken zelf te behartigen, maar steeds houde men bij de ontwikkeling der staatsorganisatie in het oog, dat wat voor den een rechtstreeksch gezag is, voor den ander slechts vreemd oppergezag kan zijn, bestemd om te verdwijnen, en dat dus een menging in raden, die autonoom zouden zijn, een anomalie is.

In anderen vorm vindt men een deel dezer gedachten terug in een artikel van dezelfde hand in *De Taak* van 18 Aug. 1917:

„Men kent het oude nog heerschende systeem en men weet dat aan den tijdgeest wordt tegemoet gekomen door vertegen-

woordiging bij de organen van het algemeen, gewestelijk en ander plaatselijk bestuur. Maar die vertegenwoordiging is geen politieke vertegenwoordiging der massa, heeft niet haar vertrouwen. En dat is nu eenmaal de geest der democratie, zij wil vertrouwenspersonen aanwijzen. Rede en Democratie gaan lang niet altijd samen en bij strijd is het de Rede die wordt opgeofferd. Wie daarom de democratie in het staatswezen toelaat, moet niet te veel paedagogie uitoefenen, maar eenvoudig vragen „wat wil zij?" En zij wil dat het gezag dat haar bestuurt, uit haar zelf is voortgekomen. En daarom is de tegenwoordige bestuursrichting onvoldoende; het gevoel van tevredenheid wordt door die richting niet gewekt. Maar daar het toch ook niet gaat, aan een democratie, die nog zeer weinig ontwikkeld is en, vooral in Indië, nog wel heel veel met de Rede overhoop zal liggen, in alles medezeggenschap te geven, blijft er niets anders over dan... scheiding. Men geve haar een sfeer en in de hoogere sfeeren van het staatswezen heersche dan de autocratie met vertegenwoordiging van belangen, daar een andere vorm niet wel mogelijk is."

Het vraagstuk, waarvoor Nederland zich gesteld ziet, is daarmede scherp en zuiver gesteld.

Tegen de uitgangspunten der boven weergegeven redeneering valt niets in te brengen: ze schijnen volkomen juist.

Wanneer dan toch tegen de denkbeelden van den scherpzinnigen schrijver eenige bescheiden bedenkingen worden gesteld — en verder gaat dit geschrift niet — dan gelden deze de vraag of zijne geschriften meer kunnen geven dan een richting, waarin moet worden gestuurd; of zijne denkbeelden meer kunnen zijn dan toekomstbeelden, die meer zichzelf zullen verwezenlijken dan door directe overheidsmaatregelen tot leven worden gebracht; dan wel — naar de schrijver zelf meent — rijp zijn om deel uit te maken van een regeeringsprogram.

Mocht men meenen, dat morgen aan den dag de inlandsche massa in het regentschap georganiseerd, de Nederlander en dus iedere europeaan in Indië van allen politieken invloed beroofd en alle bestuur, dat boven het regentschap uitgaat, aan een meer of minder door het moederlandsche parlement gecontroleerde ambtenaarsregeering overgelaten zou kunnen worden,

— en, vergis ik mij niet, dan wordt dit hier aanbevolen — dan worden de grenzen van het praktisch mogelijke maar al te zeer uit het oog verloren.

Wat verzet zich er tegen om met de vorming van het autonome regentschap, het zelfstandige gouvernement of de provincie niet te wachten, totdat de inlander het bestuur daarover zelf organiseeren en ten volle voeren kan, doch dit, voor zooveel mogelijk met zijn hulp, reeds aanstonds in te richten en hem in het bestuur daarvan, voor zoover dit noodig is, met europeesche krachten bij te staan? De politieke opvoeding van den inlander zal er door versneld worden.

Aan den anderen kant: wat verzet zich er tegen om den daarvoor geschikten individueelen inlander te gebruiken in de ambtelijke organisatie van het oppergezag? Aan den theoretischen bouw daarvan doet het niet de minste schade, praktisch versnelt het de technische ontwikkeling van den inlander.

En politiek brengen deze methodes al dadelijk dit onschatbare voordeel, dat zij de scherpe kanten afslijpen van de tegenstelling tusschen leiding en geleiden, die zoo gemakkelijk gevoeld wordt als overheersching en overheerschten, een voordeel, dat men te eenen male prijs geeft, zoo men de europeanen als groep onder staatkundige uitzonderingsbepalingen brengt.

Dit alles is slechts bereikbaar in gemengde raden. Deze hebben — ik kan het niet anders zien — de ontwikkeling van Indië — en den inlander! — in krachtige mate versneld. Zij hebben Nederland's taak in Indië kunnen verbreeden tot een werk niet alleen van een groep, maar ook van individuen.

Deze onmiskenbare verdiensten doen mij voor de gebreken dier raden de oogen niet sluiten. Hun theoretisch onzuivere grondslag — ik geef het den heer Ritsema van Eck aanstonds toe — doet aan haren werkkring praktisch afbreuk. Er komt een tijd, dat de bezwaren overwegend worden. Maar daarom behoeft de voorstelling nog geen ingang te vinden, alsóf tot nog toe in de verkeerde richting ware gewerkt, en nu het oude afgebroken en iets gansch nieuws moet worden opgebouwd. Naarmate de bezwaren der principieel onzuivere samenstelling op den voorgrond komen, vervorme men geleidelijk het karakter der raden, met den hierboven geteekenden zuiveren

toestand als einddoel. Naarmate het inlandsche element in de raden sterker wordt, het autonome gebiedsdeel een meer en meer inlandsch karakter krijgt, zal het Nederlandsche element zich terugtrekken. Dit voortijdig door overheidsmaatregelen te bevorderen, kan op de ontwikkeling van land en volk slechts storend inwerken.

Zoo zie ik voor mij dan ook de decentralisatie in Indië als een ongebroken ontwikkelingsgang, die door overwegend ambtelijke raden, overwegend europeesche raden, overwegend inlandsche raden, haar eindpunt zal vinden in een overdracht der plaatselijke en hoogere instellingen aan de hoede van zuiver Indische colleges, met volledige Indische personeelstoerusting. Slechts voor wie haar zoo leerde beschouwen, verschijnt de decentralisatie van 1903 in haar volle waarde.

Het komt mij voor, dat de Indische regeering in deze richting werkzaam is. Mag men de *Enc.* (blz. 575) gelooven, dan „ziet men in later jaren het aantal der Europeanen tegenover dat der inlanders (in de gemeenteraden) soms vergrooten." De daarbij aangehaalde voorbeelden: Ind. Stb. 1911 No. 582 en 1914 No. 164 hebben echter geen betrekking op dit onderwerp. Het eenige staatsblad van dien aard, dat bestaat is Ind. Stb. 1911 No. 614, waarbij het aantal europeesche leden van den Makassaarschen gemeenteraad meer in overeenstemming is gebracht met de verhouding, die in andere gemeenten bestond tusschen het aantal ingezetenen van dien landaard en hun vertegenwoordigers. Aan een bepaalde neiging in de aangeduide richting behoeft dus niet te worden gedacht en in 1917 heeft de wetgever in Indië wel en uitdrukkelijk van andere inzichten blijk gegeven bij eene hervorming der gemeentelijke vertegenwoordiging. Toen is aanvaard niet een zuiver beginsel van scheiding, waar een gemengd stelsel, dat o.m. krachtige aanbeveling heeft gevonden bij den heer D. VAN HINLOOPEN LABBERTON, leeraar aan de bestuursschool te Batavia, in zijn voor het 5e decentralisatiecongres uitgebracht praeadvies (*Med.* No. 12), waarin hij de volgende vragen te beantwoorden had:

„Is de tijd gekomen voor toepassing van het derde lid van artikel 4 van het Decentralisatiebesluit voorzoover daarin staat bepaald, dat bij

ordonnantie verkiezingen van niet-Europeesche leden van gemeenteraden worden ingevoerd „waar, wanneer en in zoover zulks (met vrucht) geschieden kan?"

„Zoo ja, moeten die verkiezingen dan voor alle gemeenteraden worden ingevoerd, op welke gronden, in welken omvang?"

Zijn conclusies, die ik hier onverkort meen te moeten geven, luidden:

1. De Regeering voere zoo spoedig mogelijk verkiezingen in voor alle leden van alle Gemeenteraden met uitzondering van eventueele leden Burgemeester en Wethouder(s).
2. De Regeering benoeme zoo spoedig mogelijk een afzonderlijken Voorzitter (Burgemeester) voor alle Gemeenteraden, en een of drie Wethouders.
3. Burgemeester en Wethouders zijn ambtshalve lid van den Gemeenteraad. Bij hun college berust, onder leiding van den Voorzitter, die een overwegende stem heeft en verantwoordelijk blijft voor de maatregelen van uitvoering, het Dagelijksch bestuur der Gemeente.
4. In den Raad worden de zetels verdeeld in drie gelijke groepen: I. Europeanen, II. Inlanders en andere Moehammedanen, III. Chineezen en andere niet-Moehammedaansche Vreemde Oosterlingen.
5. Daar alle raadsleden de belangen der geheele gemeente en niet die eener enkele groep dienen te vertegenwoordigen, worden alle raadsleden door alle kiezers gezamenlijk verkozen.
6. Eisch voor het lidmaatschap van den raad:
   a. 23-jarigen leeftijd, woonplaats binnen 's Raads ressort, vijfjarig verblijf in Nederlandsch-Indië of geboorte binnen Nederlandsch-Indië uit aldaar gevestigde ouders;
   b. kennis van de Nederlandsche taal, blijkende uit het afloopen van een Europeesche, Hollandsch-Inlandsche of Hollandsch-Chineesche school of het afleggen van een daarmee gelijkstandig examen;
7. Eischen voor het kiezerschap:
   a. conform *a.* hierboven, vermeerderd met vestiging binnen de gemeente gedurende de laatste drie maanden en overlegging van bewijs van voldoening der directe lands- en gemeentebelastingen in het afgeloopen dienstjaar;
   b. eenige ontwikkeling, blijkende uit het afloopen van een Inlandsche of daarmede minstens gelijk te stellen andere lagere school, of uit het afleggen van een daarmede gelijkstandig kiezersexamen;
   c. eigen aangifte voor de kiezerslijst.
8. Sexeverschil vervalle als een middel tot uitsluiting van een deel

der ingezetenen van het raadslidmaatschap en het kiezerschap voor den raad.

De hoofdgedachte van dit advies, dat zijn waarde vooral ontleent aan de persoonlijkheid van den schrijver, die in nauwe aanraking verkeert met hoofdfiguren uit de inlandsche wereld, vindt men terug in de wijziging welke bij Ind. St. 1917 N°s. 585—588 in de decentralisatie-wetgevingen zijn aangebracht. Sedert zijn verkiesbaar tot raadslid de mannelijke Nederlandsche onderdanen, die o.m. in het ressort van den raad wonen, den leeftijd van 21 jaar hebben bereikt en, ter beoordeeling van den voorzitter, voldoende kennis bezitten van de Nederlandsche taal. Die kennis wordt aanwezig geacht bij hen, die in het bezit zijn van het getuigschrift van het klein ambtenaarsexamen, of van het examen dat daarvoor in de plaats is getreden, dan wel van eene verklaring, waaruit blijkt dat met goed gevolg is doorloopen eene openbare of bijzondere gesubsidieerde europeesche lagere, hollandsch-inlandsche of hollandsch-chineesche school of ook die van het zoogenaamde klein-ambtenaarsexamen zijn vrijgesteld.

De eisch van het bezit van voldoende kennis van de Nederlandsche taal geldt niet voor leden van andere raden dan gemeenteraden.

Op de kiezerslijst van den gemeenteraad worden gebracht de mannelijke Nederlandsche onderdanen, die o.m. den leeftijd van 23 jaar hebben bereikt, hunne woonplaats gedurende de laatste drie maanden binnen het ressort van den raad hadden, over het laatstverloopen dienstjaar in een landsinkomstenbelasting zijn aangeslagen naar een jaarlijksch inkomen, voor zooveel betreft europeanen en met hen gelijkgestelden van minstens *f* 900.— en voor zooveel betreft inlanders en met hen gelijkgestelden van minstens *f* 600.—, of een zoodanig inkomen genietende van de betaling van belasting naar het inkomen zijn uitgezonderd of vrijgesteld, en eindelijk voldoende kennis hebben van de Nederlandsche taal als boven bedoeld.

Eindelijk zal voor die gemeenteraden, waarvoor verkiezingen voor de europeesche leden zijn ingevoerd, ook de aanwijzing van de niet-europeesche leden door verkiezing geschieden en is het aantal dier leden uitgebreid. Als gevolg dezer laatste

bepaling zijn thans de verhoudingen tusschen het totaal aantal der gemeenteraadsleden en die der europeesche, inlandsche en vreemde oostersche groep als volgt:

Voor Batavia, Semarang en Soerabaja . . . 27—15—8—4.

Voor Bandoeng, Palembang, Padang, Makasser en Medan . . . . 17—10—5—2.

Voor Meester Cornelis, Buitenzorg en Malang 15— 9—4—2.

Voor Cheribon, Tegal, Pekalongan, Magelang, Kediri en Blitar . . . . 13— 8—4—1.

Voor Soekaboemi. . . . . 11— 7—3—1.

De uitwerking dezer hervorming, die op 1 Januari 1918 in werking is getreden, moet worden afgewacht.

Moeilijkheden zijn daarbij niet uitgesloten. Zoo wist *De Locomotief* van 28 Maart 1918 reeds het volgende te berichten:

Naar wij vernemen zal het aantal inlanders, dat dit jaar in onze gemeente op de kiezerslijst gebracht wordt, niet meer dan ongeveer vijf en twintig bedragen.

Wat betreft hun aanslag in de belasting kwamen 700 inlanders en daarmee gelijkgestelden voor een nader onderzoek (kennis der Nederlandsche taal) in aanmerking, met het resultaat — gebleken ter gisterenavond gehouden vergadering van de commissie voor de vaststelling van de kiezerslijst — dat 15 personen, inlanders en een paar niet met Europeanen gelijkgestelde Chineezen, als kiesgerechtigd zullen ingeschreven worden. Enkele personen, ongeveer 10, komen nog voor een „examentje” in aanmerking. De gemeente-secretaris, de heer Bins, zal dien candidaten mondeling nadere inlichtingen vragen.

Het magere resultaat: vermoedelijk bijna 25, is voor een deel het gevolg van het feit, dat de S. I.-leden geen kiezer wenschen te worden, een houding, welke gedeeld wordt door een groep Chineezen.

Volgens hetzelfde blad van 2 April d.a.v. bevatte de kiezerslijst van Batavia naast 2547 europeesche slechts 131 inlandsche en 7 chineesche namen; voor die van Soerabaja waren deze cijfers achtereenvolgens 2065, 17 en 6.

De kracht der inertie schijnt nog overwegend sterk.

Dat er wel bouwstof en belangstelling aanwezig is, toont de op 22 Februari 1916 te Batavia opgerichte Kiesvereeniging Melajoe (*L. B.* 1916/1917, blz. 255 e.v.), de eerste, die hare deuren voor alle rassen op gelijken voet openstelde. Haar doel is de bevordering van het welzijn van de gemeente

Batavia met al hare inwoners, en zulks op den grondslag van vriendschappelijke samenwerking (associatie) aller ingezetenen. In den loop van het jaar was haar ledental, dat verreweg overwegend inlandsch is, tot ruim 600 aangegroeid.

§ 4. Burgerij en landgemeente (gewest).

Na de uitvoerige beschouwingen aan de beteekenis der decentralisatie in de vorige paragrafen gewijd, zal thans nog in het kort bij de staatkundige beteekenis van het gewest worden stilgestaan.

Over de samenstelling van den gewestelijken raad kan men in het decentralisatieverslag (1916/1917, blz. 10) lezen:

„Bij de vaststelling van de formatie der gewestelijke raden is er van uitgegaan, dat de gewestelijke zoowel als de afdeelings- en plaatselijke belangen in die colleges zoo volledig mogelijk tot hun recht zouden moeten kunnen komen.

Om die reden hebben er in de eerste plaats zitting in gekregen — en wel ambtshalve — de in 's raads ressort werkzame:

Assistent-Residenten, Hoofden van plaatselijk bestuur,

Controleurs B. B. voor zoover dienende rechtstreeks onder het Hoofd van gewestelijk bestuur (Serang, Rembang, Pamekasan en Banjoemas) dan wel naast een Regent (Koeningan) of zelfstandig Patih (Tjilegon en Menes),

Regenten,

zelfstandige Patihs.

Deze bestuursambtenaren leveren verreweg het grootste contingent voor de ambtelijke meerderheid. Verder is overal — al dan niet ambtshalve — eene plaats ingeruimd aan een of meer vertegenwoordigers der rechterlijke macht, terwijl de ambtelijke leden overigens — op eene enkele uitzondering (Madoera) na middels benoeming — in hoofdzaak worden gerecruteerd uit de Ingenieurs van den Waterstaat, Houtvesters, Gouvernements-veeartsen en Officieren van Genie, Intendance en Geneeskundigen Dienst.

Voor de keuze van het *particuliere* element geldt als beginsel dat zoo mogelijk alle afdeelingen en tegelijk alle groote cultures en belangrijke industrieele bedrijven door een of meer personen vertegenwoordigd behooren te zijn. Daarnaast is te letten op de belangen van de voorname plaatsen, voor welke geen gemeenteraad is ingesteld. Notarissen en plaatselijke (civiele) geneesheeren worden, evenmin als de hoofden van Vreemde Oosterlingen, ten deze als landsdienaren aangemerkt; aan den anderen kant behooren als regel de voor particulieren gereserveerde plaatsen alleen dan door gepensionneerde landsdienaren te worden aange-

vuld, wanneer de aanwijzing van andere particulieren niet mogelijk blijkt."

De feitelijke uitwerking van deze beginselen op einde 1917 geeft de volgende staat, die samengesteld is naar gegevens, ontleend aan het tweede deel der regeeringsalmanak 1918 (blz. 721 e.v.):

GEWEST.	Europeanen of met dezen gelijkgestelden.			Inlanders.			Vreemde Oosterlingen.	Alle landaarden te zamen.		
	Totaal.	w. o. landsdienaren, die zitting hebben krachtens		Totaal.	w. o. landsdienaren, die zitting hebben krachtens			Totaal.	Landsdienaren.	Niet landsdienaren.
		hun ambt.	benoeming.		hun ambt.	benoeming.				
Bantam	11	5	2	7	5	—	1	19	12	7
Batavia	22	5	7	5	5	—	2	29	17	12
Preanger Regentschappen . . .	26	6	3	7	7	—	2	35	16	19
Cheribon	18	4	5	4	4	—	1	23	13	10
Pekalongan . . .	20	5	5	5	5	—	2	27	15	12
Semarang	29*	8	5	8	8	—	2	39*	21	17
Rembang	14	5	1	4	4	—	1	19	10	9
Soerabaja	28	6	7	6	6	—	1	35	19	16
Madoera	12	7	3	4	4	—	1	17	14	3
Pasoeroean. . . .	26	6	5	6	6	—	1	33	17	16
Besoeki	12	5	—	4	4	—	1	17	9	8
Banjoemas. . . .	15	6	3	5	5	—	1	21	14	7
Kedoe	22	5	5	7	7	—	2	31	17	12
Madioen	15	6	4	5	5	—	1	21	15	6
Kediri	18	4	5	5	5	—	2	25	14	11

Deze lijst is welsprekend: inlandsche particulieren komen slechts voor in den gewestelijken raad van Bantam, het inlandsche element verdwijnt tegenover het zooveel sterkere europeesche, terwijl, behoudens eene uitzondering (overeenkomstig de toen bestaande wettelijke voorschriften? **), overal het ambtelijke

*) Eén vacature.

**) Het voorschrift, dat in andere dan gemeenteraden het getal der leden die tevens landsdienaar zijn, dat der anderen behoort te overtreffen, zoo mogelijk echter niet meer dan één, werd in 1918 ingetrokken.

element overwegend is; zelfs in Madioen vormde het $^2/_3$ van den raad.

Het is, ook zonder uitdrukkelijke vermelding, wel duidelijk, dat hier de locale belangen, niet de locale burgerij vertegenwoordigd zijn. Een lang betoog, dat hier van een door den raad gevormden band tusschen bestuur en bevolking geen sprake kan zijn, is overbodig.

Onder de stemmen, die welhaast eenparig deze samenstelling afkeuren, valt bizonder op die van den heer J. C. Brinks, die als gewestelijk secretaris en als zoodanig secretaris van den gewestelijken raad van Madioen, van dichtbij met de decentralisatie kennis maakte en van waardeering daarvoor blijk geeft. In een opstel: „Samenstelling en verkiezing der Locale Raden in Nederlandsch-Indië" in het *Koloniaal Tijdschrift*, 6e jaargang (1917), blz. 1033 e. v. schrijft hij o. m., na gewezen te hebben op de overheerschende plaats van het ambtelijk element in de gewestelijke raden:

„Van de hierarchieke verhouding van deze leden tot den leider der vergadering, die *in theorie* weliswaar niet als Resident doch als Voorzitter aan de beraadslagingen deelneemt, kan natuurlijk niet veel goeds verwacht worden.

Bovendien is het voor de overige niet-ambtelijke leden geen prettig vooruitzicht hun stem te verheffen tegen maatregelen of voorstellen van den voorzitter, nu zij een gewoonlijk goed gedisciplineerd ambtelijk centrum tegenover zich weten! Het wordt zeker meer dan tijd, dat het instituut van ambtelijk lidmaatschap in de Gewestelijke Raden tot meer redelijke verhoudingen wordt teruggebracht, om ten slotte wellicht geheel te verdwijnen .... Want hierin is zeker één der redenen gelegen, waarom het publiek deze raden als regeeringsinstrumenten beschouwt en zij nog weinig aan populariteit gewonnen hebben."

En verder:

„Hoewel de bezwaren tegen de instelling der *benoemde* raadsleden m. i. niet zoo groot zijn, als tegen die der *ambtshalve-leden*, blijft toch altijd dit euvel bestaan, dat een gemakzuchtig voorzitter het door zijn aanbeveling (waarvan in den regel de eerst voorgedragene benoemd wordt) geheel in de hand heeft, leden te doen aanwijzen, waarvan hij *de meeste meegaandheid* kan verwachten, of waardoor de gewestelijke belangen niet alle worden vertegenwoordigd; in elk geval ontbreekt bij deze wijze van voorziening alle *contact met de bevolking* zelve. Om frisch leven in de Raden te brengen is een andere wijze van aanvulling noodig."

De oorzaak van de afwezigheid van het inlandsche particuliere

element in de gewestelijke raden wordt door het decentralisatieverslag 1913/1914 (blz. 11) uitsluitend gevonden in het ontbreken van particulieren, geschikt en genegen om in die colleges zitting te nemen.

De heer Brinks oordeelt, gedeeltelijk in navolging van den heer S. de Graaff in zijn *Verslag omtrent de verdere voorbereiding eener hervorming van het bestuurswezen in Nederlandsch-Indië*:

„Bij de samenstelling der Raden dient men er naar te streven de besten onder de *Inlandsche* bevolking in ruime mate stem in het kapittel te geven; natuurlijk zal het beleid van den voorzitter er in het bijzonder op uit moeten zijn, die inlandsche vertegenwoordigers, uiteraard weinig geneigd om openlijk hun meening te uiten, door een tactvolle behandeling het noodige vertrouwen en zelfvertrouwen bij te brengen. Juist met het oog op de vertegenwoordigers der niet-ambtelijke Inlandsche samenleving zal de toekenning van autonomie aan de locale ressorten, buiten de meer door gemengde bevolkingsgroepen bewoonde hoofdplaatsen, niet alleen van *maatschappelijke* doch ook van politieke beteekenis zijn. De Gewestelijke Raad mist beide invloeden, zoolang men niet verder gaat, dan de bestaande regeling, waarbij in hoofdzaak Europeesche en Inlandsche *ambtenaren* en verder eenige *benoemde* Europeesche particulieren medezeggenschap over eenige bestuursaangelegenheden hebben gekregen. De groote beteekenis der decentralisatie ligt m.i. ook hierin, dat de instelling der plaatselijke autonomie één der nuttigste middelen is om de scherpe kanten te verzachten van een bewind door overheerschers over een inheemsche bevolking, welke begint te ontwaken.......".

„Minder veeleischendheid en minder conservatisme ware wel aan te bevelen, wil de Gewestelijke Raad ook in bevolkingskringen langzamerhand populair worden".

„Bovendien men spreekt thans veel over een volksvertegenwoordiging voor Indië, er zal een Volksraad komen, Indië moet zooveel mogelijk zelfstandig worden enz. Waarom het zoo hoog te zoeken, en niet het voor de hand liggende middel aan te wenden om het inlandsche element, dat om representatie roept, in de bestaande Lokale Raden de plaats in te ruimen, die het toekomt? Beter leerschool voor hooger zelfstandigheid ware bezwaarlijk denkbaar.......".

De algemeen erkende gebreken van de bestaande regeling mogen hiermede als afgedaan worden beschouwd *).

Met het constateeren daarvan heeft men zich intusschen niet tevreden gesteld. Van twee zijden zijn concreete voor-

*) Men zie ook J. F. H. A. Later, „De gewestelijke raden" in *L. B.* 1913/1914 blz. 233 e.v.

stellen tot verbetering gedaan. Het eerste voorstel van dien aard doet de heer BRINKS in zijn evengenoemd opstel; het is blijkbaar ook niet geheel vreemd aan het hoogergenoemde verslag van den heer S. DE GRAAFF, en luidt:

„Invoering van kiesrecht der Inlandsche leden van de Gewestelijke Raden door de groepen van desahoofden in elke afdeeling; en verkiezing door de gemeenteraden, gelegen in het ressort van de Gewestelijke Raden van een deel der niet-ambtshalve in deze Raden zitting hebbende leden, zoowel Europeanen, Inlanders als vreemde oosterlingen. Voor de overige in het gewest verspreid wonende Europeanen en vreemde oosterlingen is het niet wel mogelijk een rechtstreeksche verkiezing in te stellen; zijn in landbouw, nijverheid en handel Europeesche belangen sterk vertegenwoordigd, dan zal de voorzitter niet verzuimen hiermede bij zijn voordracht tot benoeming van Raadsleden rekening te houden".

Een ander voorstel tot verbetering deed de heer H. C. KERKKAMP, lid van den gemeenteraad van Batavia, in een voor het op 27 en 28 Mei 1917 te Soerabaja gehouden zevende decentralisatiecongres uitgebracht praeadvies (*Med.* No. 23). Hij beschouwt de gewestelijke raden in de eerste plaats als kiescolleges voor den volksraad en vindt ook in die hoedanigheid hunne samenstelling ondeugdelijk. Zijns inziens zal verbetering slechts door verkiezing kunnen worden aangebracht, met behoud van de scheiding tusschen europeesche en niet-europeesche leden.

De eerste groep dan moet worden gekozen door kiezers der groep A, t.w. het vóór 1 Januari 1918 in de stadsgemeenten bestaande Europeesche kiezerscorps, uitgebreid over het geheele gewest. Een gewest zal in kiesdistricten verdeeld moeten worden om te voorkomen dat de steden, centra der Europeesche bevolking, een ongewenscht overwicht bekomen. In beginsel zal het ressort van iederen gemeenteraad een afzonderlijk kiesdistrict moeten uitmaken, terwijl zulks voor andere groote Europeesche samenwoningen wenschelijk kan zijn. Het overige deel van het gewest kan dan als één enkel kiesdistrict, het buitendistrict, bijeengevoegd worden. Dit laatste zal dan minstens evenveel leden naar den Raad moeten afvaardigen als de gezamenlijke stadsdistricten.

Voor de verkiezing der niet-Europeesche leden moet ieder regentschap een kiesdistrict vormen. Kiesgerechtigd zullen zijn als groep B alle mannelijke Nederlandsche onderdanen, voorzoover niet behoorende tot de kiezers der Europeesche leden der gewestelijke raden, die aan de volgende vereischten voldoen:

a. den leeftijd van 21 jaren hebben bereikt;

b. gedurende het laatste jaar hun woonplaats hadden in het regentschap;
c. een inlandsche school 2de klasse hebben doorloopen of geacht kunnen worden in ontwikkeling minstens met de aan dezen eisch voldoende personen gelijk te staan;
dan wel in hunne omgeving een leidende of op den voorgrond tredende plaats innemen of bekend staan als personen, die in meer dan gewone mate de achting en het vertrouwen genieten van hunne medeburgers.

Alle kiesgerechtigden, ongeacht de groep, waartoe zij behooren, zijn verkiesbaar tot lid van den gewestelijken raad als vertegenwoordiger van beide groepen.

Op dezen grondslag zouden de raden als volgt kunnen worden samengesteld:

Het hoofd van gewestelijk bestuur voorzitter, een door de regeering aan te wijzen ass. resident uit het gewest ondervoorzitter; beiden met een adviseerende stem.

De kiezers van groep B in elk regentschap kiezen 2 of 3 leden, naargelang van het aantal kiesbevoegden.

In alle kiesdistricten te zamen worden door de kiezers van groep A evenveel raadsleden aangewezen als in totaal door de kiezers van groep B worden gekozen. De verdeeling van het totaal aantal over de verschillende kiesdistricten wordt geregeld met inachtneming van het beginsel van evenwicht tusschen het buitendistrict en de gezamenlijke stadsdistricten.

Ten slotte acht de heer Kernkamp het noodig aan de regeering de bevoegdheid te laten de gewestelijke raden uit te breiden door benoeming van een beperkt aantal leden, ten einde eventueele leemten in de samenstelling van den Raad op de meest eenvoudige wijze te kunnen aanvullen. Het maximum aantal te benoemen leden zou te stellen zijn op b.v. $^1/_4$ van het totaal aantal gekozen leden, met afronding naar boven. De benoeming zou moeten geschieden door den gouverneur generaal uit een met redenen omkleede voordracht, opgemaakt in een voorvergadering der gekozen leden.

Ter toelichting geeft de schrijver een toepassing van deze beginselen o.a. op het gewest Soerabaja. Deze residentie telt 6 regentschappen; aangenomen wordt, dat in 3 daarvan 3 in de 3 overige 2 leden van den gewestelijken raad worden gekozen, zijnde totaal 15 leden, afgevaardigd door niet-Europeesche kiezers (groep B).

Voor de kiezers van groep A zou het gewest zijn in te deelen in een kiesdistrict Soerabaja, omvattende het ressort van den gemeenteraad ter hoofdplaats en een tweede kiesdistrict omvattende heel het overig deel der residentie. Plaatsen als Sidhoardjo, Modjokerto, Djombang, enz. zijn niet belangrijk genoeg om een afzonderlijk kiesdistrict te vormen. Het geheele buiten de gemeente Soerabaja gelegen deel van het gewest vormt het buitendistrict. Deze twee districten samen kiezen nu 15 raadsleden, waarvan de gemeente Soerabaja 7 leden.

In totaal telt derhalve de gewestelijke raad 30 gekozen leden, waaraan

door de regeering ten hoogste 8 leden zullen kunnen worden toegevoegd, b.v. twee of drie Chineesche leden, een Arabier, eenige deskundigen op het gebied der suikerindustrie, een arts, een veearts, een landbouwkundige enz.

Men gevoelt hoe aan beide oplossingen het inzicht in het karakter van het gewest (§ 3 van hoofdstuk I), nl. dat van landgemeente ontbreekt. Zoo zoekt men naar een vertegenwoordiging van plaatselijke- en afdeelings- en eigenlijke gewestelijke belangen in één college — een onbegonnen werk. Voor die uiteenloopende vertegenwoordiging, wil zij tot haar recht komen, heeft men verschillende menschen noodig. In den tegenwoordigen gewestelijken raad zou een zoo groot aantal gemeentelijke afgevaardigden volstrekt misplaatst zijn. En hoe zullen de europeesche inwoners van Sidhoardjo, Modjokerto en Djombang tot overeenstemming moeten komen over hunne afgevaardigden, die van hunne goten, hunne begraafplaatsen enz. op de hoogte zullen moeten zijn.

Een schrede in de richting der denkbeelden van den heer Ritsema van Eck geven zij eigenlijk ook niet. Is een kiesrecht van desahoofden alleen iets meer dan een candidatenkeuring door lagere, instede van, zooals vroeger, door hoogere bestuurders? Staatkundige beteekenis kan men daaraan in de praktijk toch nauwelijks toekennen. Zeker gaat de heer Kerkkamp verder. Maar past zijn voorstel op den tegenwoordigen toestand der inlandsche maatschappij, waar naast de ontwikkelde — of zelfs boven de ontwikkelde — grondbezitter en handelaar maatschappelijk aanzien genieten, onafhankelijk van schoolonderwijs? En zeker vraagt hij te veel van den inlander, die tot nog toe politiek niet verder mocht zien dan zijn desa en thans over een heel regentschap in één kiezerscorps — o, onbekookte Westersche gedachte! — afgevaardigden moet aanwijzen, die gewestelijke belangen moeten kunnen overzien.

Wie over deze beide punten nadenkt, ziet voor zijn oogen het bestaande gewest uitéén vallen — een beroep op het aardige werk, dat de gewestelijke raden geleverd hebben vermag daartegen niets! — uitéénvallen in nieuwe, kleinere, plaatselijke, althans in hoofdzaak inlandsch getinte rechtsgemeenschappen, die niet anders kunnen zijn dan het regent-

schap. Terwijl zich daarboven welven nieuwe organen, waarin vertegenwoordigers der burgerij hare boven plaatselijkheid uitgaande (gouvernementeele? provinciale? eigenlijk gewestelijke?) belangen zullen hebben te behartigen.

De heer Kerkkamp erkent het op blz. 109 van zijn advies grif:

„Bij de bestudeering van het vraagstuk der verkiezing van niet-Europeesche leden voor de locale raden, stuit men op haast onoverkomelijke moeilijkheden. Het zou me te ver voeren hier uiteen te zetten langs welke dikwijls ver uiteenloopende wegen ik getracht heb tot een m. i. bruikbare oplossing te komen. Vergun me daarom van dit pogen slechts het resultaat te vermelden. Het resultaat zal zeker niet een ieder bevredigen, doch het is de beste oplossing, welke ik vinden kon en ik geef haar gaarne voor beter."

Volkomen begrijpelijk, waar hij in zijn praeadvies gebonden was aan het bestaande gewest. Een reden temeer voor wie naar verbetering zoekt, zich niet op gelijke wijze de handen te binden.

§ 5. **De decentralisatiecongressen.**

Den 18en Februari 1910 stelde het sedert gerepatrieerde lid van den Semarangschen gemeenteraad Mr. D. J. van Doorninck aan dit college voor (*Med.* No. 5, blz. 3) om zich in verbinding te stellen met de andere gemeenteraden op Java, ten einde bij genoegzame medewerking van alle, of althans eenige dier raden, te geraken tot een samenkomst van raadsleden tot een nader te bepalen aantal, in welke samenkomst besprekingen zouden worden gehouden betreffende belangen, die aan alle vertegenwoordigende gemeenten gemeen zijn, en betreffende eventueel aan de Indische regeering voor te dragen voorstellen in het belang van de vruchtbare werkzaamheid der gemeenteraden. Bleek er genoegzame medewerking, dan zou de raad een commissie van drie leden uit zijn midden moeten benoemen om de samenkomst voor te bereiden en een programma van punten van bespreking te ontwerpen. De voorsteller noemde hiertoe onder meer de verhouding van de locale raden tot de inlandsche gemeente en de financieele gesteldheid der locale ressorten. Dit voorstel werd den 21en Maart 1910 door den gemeenteraad van Semarang zonder debat of stemming aan-

genomen. Acht gemeenteraden antwoordden. Bandoeng vond de voorgestelde samenkomst zeer wenschelijk mits met voorafgaande schriftelijke behandeling van het programma. Batavia stond in beginsel het denkbeeld voor, maar achtte voor een samenkomst met kans op succes den tijd nog niet gekomen. Blitar achtte haar vooralsnog niet noodig. Buitenzorg wilde aan de uitvoering van de plannen gaarne medewerken. Kediri vond ze sympathiek, maar stelde medewerking afhankelijk van het programma. Magelang kon zich met het voornemen geheel vereenigen. Meester Cornelis achtte den tijd nog niet gekomen en Soerabaja gevoelde er absoluut niets voor: zulk een stedendag zou alleen een „particuliere debatingclub" zijn en „eenig resultaat zullen die besprekingen nooit kunnen hebben. Het houden van besprekingen is in eigen kring in vele gevallen overbodig en buiten eigen kring, naar het voorkomt, steeds overbodig." Daarbij bleef het voorloopig.

De Bandoengsche kiesvereeniging vatte in het volgend jaar de draad weer op. Op een harer ledenvergaderingen was aangedrongen op het houden van lezingen (*Med.* No. 1) en toen nu bekend werd, dat het lid der eerste kamer, de heer H. H. van Kol, die destijds door Indië reisde, naar Bandoeng zou komen, opperde een der leden het denkbeeld om dien senator uit te noodigen eene lezing over de decentralisatie te houden. Het antwoord op een daartoestrekkend verzoek luidde echter, dat hiertoe een voorbereiding en studie vereischt was, waarvoor de tijd thans ontbrak. De heer Van Kol gaf echter in overweging te Bandoeng een bijeenkomst samen te roepen, waar de theoretische en praktische fouten van de Locale radenordonnantie door mannen uit de praktijk zouden kunnen worden besproken. Het doel moest dan zijn om tot eensgezindheid te geraken omtrent de noodig gebleken verbeteringen.

Dit denkbeeld sloeg in; een circulaire (*De Locomotief* van 16 Juni 1911, Eerste blad) zag het licht, waarin het bestuur der kiesvereeniging voorzitters, leden en secretarissen van gemeente- en gewestelijke raden en belangstellenden op Zondag 25 Juli 1911 tot een bijeenkomst uitnoodigde in den foyer van de Societeit „Concordia" te Bandoeng, des morgens te 9 uur. Het doel der bijeenkomst zou zijn eene onderlinge bespreking over de decen-

tralisatie in het algemeen, en over de leemten in en gebreken van de Locale raden-ordonnantie in 't bijzonder, waarbij de volgende punten aan de orde zouden worden gesteld:

a. het voorzitterschap der raden;
b. de wenschelijkheid van benoeming van wethouders;
c. de wenschelijkheid van benoeming van eigen personeel;
d. over de politie;
e. over de hygiëne;
f. over de verhouding tegenover de desa;
g. over het woningvraagstuk;
h. over de financiën;
i. over het grondbezit;
i. over het belastingstelsel.

Succes bleef niet uit; op den aangegeven dag vereenigden zich te aangeduider plaatse 44 personen, onder leiding van den heer D. van Geuns, voorzitter der Bandoengsche kiesvereeniging, die, na een openingswoord, het voorzitterschap der vergadering overdroeg aan den heer Van Kol. Onder de aanwezigen bevonden zich o.m. de voorzitter en eenige leden, waaronder een chineesch lid, van den gewestelijken raad der Preanger Regentschappen, de assistent-resident van Bandoeng, de regent, Dr. Ouwehand, later inspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst voor West-Java, de heer Van Gorkom, het te vroeg overleden hoofd van den later ingestelden dienst der pestbestrijding.

Gelukkig was het zeer overladen programma sterk besnoeid, en werden slechts drie punten aan de orde gesteld, waarvan de eerste twee hieronder nader ter sprake zullen komen (Hk. III § 2, Hk. VI § 3), t. w. de verzorging van de volksgezondheid, ingeleid door Dr. Ouwehand, in de tweede plaats: de verhouding van de centrale regeering tot de decentralisatie, toegelicht door Mr. I. Hen, destijds secretaris der gemeente Batavia en eindelijk de voornamelijk door den heer J. E. Stokvis, hoofdredacteur van *De Locomotief* en onvermoeid werker voor de decentralisatie, besproken vraag, op welke wijze men het best kon komen tot de stichting van eene vereeniging voor gemeentebelangen. Tevens werd tot het houden van een tweede bijeenkomst besloten.

Dit tweede decentralisatiecongres kwam den 26^{en} en 27^{en} Mei 1912, weder te Bandoeng bijeen (*Med.* No. 2). Onder de 24 deelnemers bevonden zich de waarnemende regeeringscommissaris voor de decentralisatie, de heer TOLLENAAR, de adjunct-regeeringscommissaris, de heer B. J. SWART, Mr. C. TH. J. VAN DEVENTER, lid der eerste kamer, destijds tijdelijk in Indië vertoevende, Mevrouw ALETTA E. JACOBS. Na een inleidend woord van den heer D. de JONGH WZN., ging de voorzittershamer over in handen van den heer OUDEMANS, resident der Preanger Regentschappen. Aan de orde waren — men gevoelt op den achtergrond steeds het Semarangsche gemeenteprogramma (men vgl. hooger blz. 70/71) — gemeentelijke grondpolitiek, stadsuitbreiding en stadsverkeer, de verhouding tusschen den gemeenteraad en de inlandsche gemeente en ten slotte: de samenstelling en bevoegdheid van commissies uit den gemeenteraad.

Praeadviseur over het eerste punt was de heer D. WESTERVELD, lid van den gemeenteraad van Semarang, die zijne inzichten had samengetrokken in zes stellingen:

1. De uitbreiding der gemeente mag niet worden overgelaten aan het inzicht van particulieren, doch geschiede volgens een door den gemeenteraad vast te stellen uitbreidingsplan.
2. Ten einde te voorkomen, dat de kosten der uitbreiding komen ten laste der gemeente, de baten echter aan particulieren toevallen, dient de gemeente alle in het uitbreidingsplan begrepen gronden aan te koopen. De bevoegdheid der Nederlandsche gemeenten, om die gronden te onteigenen (art. 28 der Ned. Woningwet) dient ook aan de Indische gemeenten te worden toegekend.
3. Eenmaal verworven gemeentelijk grondbezit worde niet verkocht, doch verhuurd of in erfpacht gegeven.
4. De gemeentelijke grondpolitiek mag slechts (tijdens het debat veranderd in: moet in de eerste plaats) verbetering der volkshuisvesting ten doel hebben. Opvoeren der grondprijzen (hier werd ingevoegd: door speculatie) moet ten krachtigste worden tegengegaan.
5. Bij overname van door particulieren aangelegde straten worde de voorwaarde gesteld, dat de door straten, pleinen of parken ingenomen grond kosteloos aan de gemeente wordt afgestaan, en tevens een grooter of kleiner deel van de gekapitaliseerde onderhoudskosten in de gemeentekas wordt gestort.
6. Het gemeentelijk grondbezit worde afzonderlijk beheerd.

Het tweede punt werd ingeleid door den heer D. DE JONGH Wzn., die in zijn betoog de volgende punten toelichtte:

1. De grootere Indische Gemeenten hebben de tendenz snel in bevolking toe te nemen.
2. De groei dier Gemeenten kan alleen dan op gunstige wijze plaats hebben, indien het verkeersvraagstuk op bevredigende wijze wordt opgelost.
3. De snelheid van het verkeer bepaalt de grens van de uitgebreidheid der Gemeente.
4. Bij uitbreiding der Gemeente dient het verkeer versneld te worden, ten einde voor de Volksgezondheid schadelijke opeenhooping van bewoners te voorkomen.
5. In middelgroote gemeenten is de elektrische tram thans het eenige doelmatige vervoermiddel om een groot verkeer te bedienen tegen lage tarieven en met voldoende snelheid.
6. Elke gemeente dient een uitbreidingsplan vast te stellen om een doelmatige bebouwing van het gemeentelijk areaal te verzekeren.
7. Bij het opmaken dezer uitbreidingsplannen dient overleg te worden gepleegd met de tramwegexploitanten.
8. Dit dient eveneens te geschieden ingeval het voornemen bestaat belangrijke wijzigingen te brengen in het bestaande stratenplan.
9. Het railverkeer vertegenwoordigt bij goede inrichting een zoo belangrijk deel van het totaal verkeer, dat het gerechtvaardigd is een belangrijk gedeelte van de wegen daarvoor te bestemmen.
10. De eischen, die het railverkeer stelt aan de wegen, zijn in het algemeen dezelfde als die het overig verkeer daaraan stelt.
11. Deze eischen zijn in hoofdzaak de volgende:
    a. Voldoend breede hoofdverkeerswegen, radiaal zonder scherpe bochten van het centrum uitgaande naar den omtrek der gemeente.
    b. Gunstig verloopende secundaire verkeerswegen als voedingslijnen van de hoofdverkeerswegen.
    c. Doelmatig aangelegde woonstraten, die het bebouwd oppervlak toegankelijk maken.
12. De wegen zijn overeenkomstig de daaraan te stellen eischen in te deelen in 3 klassen. Voor elke klasse moeten normaal-afmetingen vastgesteld worden.
13. Bestaande te smalle verkeerswegen, dienen verbreed te worden:
    a. Geleidelijk door de rooilijnen te verplaatsen en zoo noodig te leggen door bestaande gebouwen en slechts vergunning te geven voor nieuwbouw voor het terrein, gelegen achter de zoo vastgestelde rooilijnen.
    b. Ineens door zone-onteigening.
14. De tramsporen moeten in het algemeen worden gelegd op het midden van weg en zoo de breedte van den weg dit toelaat op afzonderlijke baan.

15. Daardoor wordt het mogelijk groote rijsnelheden te bezigen zonder dat gevaar ontstaat voor botsingen met andere voertuigen.
16. Bij kruising van belangrijke verkeerswegen dient het uitzicht op de kruising verbeterd te worden door afschuining der hoeken of door het aanleggen van pleinen.
17. Een goedgeregeld verkeerswezen is in de eerste plaats van belang voor een hygiënische volkshuisvesting.
    De financieele resultaten van het bedrijf moeten tot op zekere hoogte daaraan ondergeschikt worden gemaakt.
18. Het is daarom in 't algemeen aangewezen, dat de gemeente zelf het plaatselijk tramwegnet exploiteert in verband met hare grond- en woningpolitiek.
19. De Indische Gemeenten zijn voorloopig financieel te zwak en overigens nog niet voldoende georganiseerd om reeds nu het plaatselijk tramwegnet in eigen beheer te nemen.
20. Zij dienen echter een toekomstige eigen exploitatie mogelijk te maken door in de concessievoorwaarden naastingsbepalingen te doen opnemen.
21. De concessievoorwaarden dienen eveneens bepalingen te bevatten, waardoor wordt voorkomen, dat alleen enkele voordeelige lijnen worden aangelegd, terwijl groote gedeelten der Gemeente verstoken blijven van voldoende verkeersmiddelen.
22. De Gemeente verzekere zich van een belang in de financieele uitkomsten van het tramwegbedrijf. Dit waarborgt den exploitant tegen het geven van schadelijke voorschriften.
23. Het uitgeven van lijnen aan concessiejagers moet voorkomen worden.
24. De Gemeente voorkome, dat op verkeersgebied een ruineuse concurrentie ontstaat. Geen belang wordt daarmede op den duur gediend.
25. Het particuliere tramwegbedrijf dient steeds voldoende loonend te zijn, zoodat het bedrijf zich steeds de kapitalen kan verschaffen, voor uitbreiding benoodigd.
26. De tarieven moeten dus niet lager worden gesteld dan noodig is om een algemeen gebruik van het verkeersmiddel te verzekeren.

Het derde onderwerp, ingeleid door een praeadvies van Mr. Chr. van Wijngaarden: Verhouding tusschen den gemeenteraad en de inlandsche gemeente, zal hieronder ter sprake komen (Hk. III § 1), terwijl het laatste: de samenstelling en bevoegdheid van commissies uit den gemeenteraad, aan de hand van 21 stellingen werd toegelicht door den heer J. E. Stokvis.

Op dit tweede congres kwam ook de Vereeniging voor Locale Belangen tot stand, die zich in het vervolg met het organiseeren van de decentralisatiecongressen zou belasten. De daarvoor uit te brengen praeadviezen verschenen voortaan als mededeelingen der vereeniging.

Voor het op 11 en 12 Mei 1913 nogmaals te Bandoeng gehouden congres — het derde — verschenen zoodanige publicaties van de hand van den heer S. A. Reitsma (*Med.* No. 3), lid van den Bandoengschen gemeenteraad en den heer W. J. A. C. Bins (*Med.* No. 4), secretaris der gemeente Semarang. Beiden behandelden onder verschillenden gezichtshoek hetzelfde onderwerp; de eerste besprak de vraag, wie belast is met de zorg voor den aanleg en het onderhoud der wegen en hoe de geldelijke lasten moeten worden gedekt, de tweede de financieele verhouding tusschen het land en de locale ressorten, waarop hoofdstuk IV terugkomt.

Ook dit congres (*Med.* No. 5) mocht een succes heeten: het werd bijgewoond door 24 personen, waaronder de heeren B. J. Swart, adviseur voor de decentralisatie en J. de Groot, hoofdambtenaar ter beschikking van den regeeringscommissaris voor de reorganisatie van het bestuurswezen.

Niet beter is de beteekenis der eerste drie congressen te teekenen dan met de daaraan door (Mr. Chr. P.) v(an) W(ijngaarden) in *L. B.* 1913/1914, blz. 30 onder: „Na het congres" gewijde woorden:

„De blijvende waarde dier congressen is.... gelegen in het beeld, dat zij hebben gegeven van den ontwikkelingsgang van de practijk der decentralisatie.

Beschouwt men de congressen uit dit oogpunt, dan kan men van het eerste congres zeggen dat het stond in het teeken van den twijfel. Twijfel aan eigen kracht en bevoegdheid der Locale ressorten niet alleen, twijfel ook aan de goede bedoeling der Indische Regeering bij de uitvoering van het Decentralisatiebesluit.

Die twijfel kwam voort uit de Locale Raden zelve. Deze hadden zich over het algemeen nog weinig rekenschap kunnen geven van den omvang hunner autonomie. Men had de aandacht, voor zoover aanwezig, geconcentreerd op de speciale aan de locale raden opgedragen taak. En daar die taak uiteraard niemand kon bevredigen, ontstond bij hen, die de praktijk der decentralisatie medemaakten eene ontstemming, die door de bekende belastingcirculaire*) waarover op het eerste congres zoo weinig waardeerend werd gesproken, werd gevoed. Twijfelden velen aan de mogelijkheid eener gezonde ontwikkeling van het zelfbestuur op den gegeven basis, bedoelde circulaire gaf terecht aanleiding tot ernstigen twijfel of

*) Men zie § 4 hoofdstuk IV, blz. 213—215.

het der Regeering wel ernst was met de bevordering van de zelfstandigheid der locale ressorten.

Het tweede congres gaf reeds ten aanzien van de autonomie der Locale Raden blijk van zuivere inzichten. Men had in verschillende Gemeenten nieuwe wegen ingeslagen, en was daarbij tot de conclusie gekomen, dat de bevoegdheden der raden niet zoo gering waren dan aanvankelijk wel werd gedacht.

Men had met de noodzakelijkheid om verschillende maatregelen te treffen, ook de bevoegdheden leeren kennen om zulks te kunnen doen. De grondpolitiek, het verkeersvraagstuk, het waren onderwerpen die met de speciale taak der Locale Raden niets hadden uittestaan of daarboven ver uit bleken te gaan. De bevoegdheid der Gemeenteraden binnen het gebied der Inlandsche Gemeenten, in de praktijk noodzakelijk gebleken, werd ter congresse voor de practijk aanvaard. *) En bij de bespreking van het onderwerp der Raadscommissies werd instede van over eene te geringe plooibaarheid der betrekkelijke bepalingen, geklaagd over de anarchie, die ten deze door den wetgever werd in het leven geroepen.

Zoo gaf het Tweede Pinkstercongres blijk, dat bij de Locale Raden het besef levendig was geworden, dat de bestaande bevoegdheden ruimer waren dan aanvankelijk was gedacht, en de ressorten te dien aanzien niet zoozeer had misdeeld dan vroeger werd gemeend.

Het Derde congres heeft de overtuiging, dat de oplossing der bestaande vraagstukken van practische gemeentepolitiek op den thans bestaanden basis door de Locale Raden zelve zal en kan geschieden, nog versterkt.

In de Bataviasche wegendebatten werd eene aanleiding gevonden om het vraagstuk der wegenbelasting aan de orde te stellen, terwijl daarnaast het onderwerp aan de orde werd gesteld dat vanaf het ontstaan der autonome ressorten het meest tot ontevredenheid en critiek had aanleiding gegeven, de financieele verhouding van Gouvernement en Locale ressorten. En ook hier bleek, dat de aanvankelijk in het leven geroepen toestand nog niet zoo verwerpelijk was als men in onbewuste belastingvrees dikwijls had verkondigd....

Zoo schijnt het dus zeker, dat de oplossing der financieele quaestie voor een belangrijk deel zal moeten geschieden door de locale ressorten zelve. De reeds op het tweede congres gevormde overtuiging, dat de Locale Raden hunne ontwikkeling grootendeels in eigen hand hebben, en het inzicht, dat de autonomie bij de thans bestaande regeling der decentralisatie voldoende tot ontwikkeling komen kan, zijn op het derde congres ook ten aanzien der financieele quaestie juist bevonden."

Voor het vierde congres, dat den 31en Mei en 1en Juni 1914 te Batavia werd gehouden, schreven de heeren J. H. Misset

*) Hier is de schrijver te optimistisch; men vergelijke hoofdstuk III, § 1.

(*Med.* No. 6), commissaris van politie te Semarang en Mr. I. HEN (*Med.* No. 7), die destijds reeds van de gemeente Batavia overgegaan was naar het departement van onderwijs en eeredienst, inleidingen, de eerste ter behandiging van de vraag: „In hoeverre en op welke wijze behoeft de gemeente zeggenschap over de politie?", de tweede over „Beperking van den eigendom door locale raden."

Door de aan den heer MISSET gerichte uitnoodiging toonde het vereenigingsbestuur den ernst van zijn streven; van dezen praeadviseur was geen eenzijdig drijven in de richting der decentralisatie te verwachten. Hij kon dan ook beginnen met deze verklaring:

„Ik heb deze uitnoodiging aangenomen, niettegenstaande ik persoonlijk inzake politie een tegenstander ben van decentralisatie, nadat ik mijn standpunt in deze aan den heer VAN WIJNGAARDEN uiteengezet had. En ik was verheugd, dat men, ondanks het feit hier een tegenstander voor zich te zullen zien, mij de gelegenheid heeft gegeven, mijne denkbeelden over de politie in de steden, voor U te mogen ontvouwen en te mogen verdedigen. Immers zal alleen door wrijving van gedachten het ware inzicht kunnen worden verkregen."

In het in de tweede plaats genoemde advies werd, tot op zekere hoogte voortbouwend op dat van den heer WESTERVELD, de wenschelijkheid bepleit van een ingrijpen van den algemeenen wetgever, ten einde den Indischen gemeenten de gelegenheid tot het voeren van eene goede en gezonde bouw- en woningpolitiek te waarborgen.

Deze vierde bijeenkomst (*Med.* No. 9) werd bijgewoond door 32 personen, waaronder de adviseur, de heer B. J. SWART en de adjunct-adviseur voor de decentralisatie, Mr. A. MEYROOS.

Het congres, dat op 23 en 24 Mei van het volgend jaar (1915) te Semarang werd gehouden stond eenigszins in het teeken der politiek. Op het programma toch was geplaatst eene bespreking van de grondslagen der gemeenteraadsverkiezingen, waarvoor de heer D. van HINLOOPEN LABBERTON zijn op blz. 85/87 besproken praeadvies had uitgebracht.

Voorts was het vraagstuk der gezondheidscommissie aan de orde gesteld, dat, naar uit § 2 van hoofdstuk III blijken zal, destijds nog al aandacht trok. Over dit laatste punt gaven

schriftelijke inleidingen de heer G. J. Krediet (*Med.* No. 11), die het uit practisch oogpunt, en schrijver dezes (*Med.* No. 10), die het met het oog op de organieke decentralisatiewetgeving behandelde. Beide adviezen bepleitten de instelling van gemeentelijke commissies met onder zich gemeentelijke gezondheidsdiensten. De eerste dag (*Med.* No. 15) werden de besprekingen bijgewoond door meer dan veertig personen, waaronder de inspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst voor Oost-Java Dr. J. Th. Terburgh, die uit eigen beweging een contra-praeadvies (*Med.* No. 17) leverde, dat voor den eersten tijd aandrong op landsgezondheidsdiensten.

Den tweeden dag (*Med.* No. 16) was de opkomst nog grooter; vertegenwoordigd waren o.m. de besturen der vereeniging van Regenten „Sedyo Moeljo", van Boedi Oetomo, van Mangoenhardjo, van de Centrale Sarikat Islam Soerabaja, de Sarikat Islam Semarang, de Vereeniging Insulinde, de Vereeniging voor Vrouwenkiesrecht, de Indische Sociaal Democratische Vereeniging, terwijl ook van inlandsche zijde flink aan het debat werd deelgenomen.

Een zesde congres, bezocht door omstreeks 50 deelnemers, volgde op 11 en 12 Juni 1916 te Bandoeng. Daar trad de heer Mr. A. H. van Ophuysen, lid van den gemeenteraad van Batavia op (*Med.* No. 18) als inleider naar aanleiding van de vragen:

1. Behoort in de havensteden het beheer der haven door de gemeente te geschieden, dan wel op andere wijze, en zoo ja, op welke wijze?
2. Is uitsluiting of beperking van de bevoegdheden der gemeenteraden ten aanzien der haven (emplacement en terrein) al dan niet gepaard gaande met grenswijziging der gemeente gewenscht, en zoo ja, in welken zin?
3. Op welke wijze ware de gewenscht geachte wijziging in het leven te roepen?

Ook hier bleek de ruime opvatting van het vereenigingsbestuur, dat, hoewel wetende dat de heer van Ophuysen zich zou keeren tegen gemeentelijke havenexploitatie, hem toch in staat stelde zijne zienswijze schriftelijk uiteen te zetten. Den tweeden dag liepen de besprekingen over het in hoofdstuk V nader te bespreken zelfbestuur. Het onderwerp was zeer in het kort behandeld (*Med.* No. 20) door Mr. B. H. Drijber, lid van den

gemeenteraad van Soerabaja en werd, daar de schrijver zelf verhinderd was ter vergadering aanwezig te zijn, aldaar nader toegelicht (*Med.* No. 21, blz. 40 e. v.) door Mr. J. RIPHAGEN, secretaris der gemeente Batavia, die zich daartoe welwillend ter beschikking had gesteld.

Op het zevende congres, dat op 27 en 28 Mei 1917 te Soerabaja werd gehouden, liepen de besprekingen, evenals op het tweede congres, over de inwendige inrichting van het locale bestuur, aan de hand van een praeadvies (*Med.* No. 24) van Mr. A. B. COHEN STUART: Het dagelijksch bestuur der locale ressorten.

Voorts vond ook hier de politiek toegang: door het bestuur was aan de orde gesteld eene bespreking over de wijze van samenstelling der gewestelijke raden. Hiervoor leverde de heer H. C. KERKKAMP zijn op blz. 93 e.v. besproken geschrift (*Med.* No. 23).

Het achtste congres stond in het teeken van den Volksraad. Dit Indische vertegenwoordigend lichaam werd den 18en Mei van dit jaar plechtig geinstalleerd. Het bestuur meende, dat de vereeniging, die voor bedrijvig locaal burgerrecht had gestreden, aan dit feit volle aandacht behoorde te wijden, zonder eigen doeleinden te verwaarloozen. Zoo verschenen op het programma voor den 19en Mei eene bespreking van het door den heer D. DE JONGH WZN. ingeleide (*Med.* No. 26) woningvraagstuk, terwijl op den tweeden dag Mr. dr. W. M. G. SCHUMANN, lid van den Volksraad, „de beteekenis van den Volksraad voor de decentralisatie" uiteenzette en de heer RADEN SASTROWIDJONO uit Solo sprak over „de inlandsche vertegenwoordiging in verband met den Volksraad en de decentralisatie." In alle besprekingen vond de heer S. K(OPERBERG), die in *L. B.* 1917/1918, blz. 613 verslag deed, de gedachte terug, dat alleen voortdurende samenwerking tusschen volk en bestuur tot een harmonische gemeenschapsbehartiging kan leiden.

Een samenvattende beschouwing, zooals Mr. VAN WIJNGAARDEN over de drie eerste congressen schreef, is over de latere nog door niemand gegeven. Het komt mij voor, dat hare waarde niet kan worden overschat. Zij verhieven de decentralisatie tot een onderwerp van ernstige publieke bespreking, zij vereenigden werkers en belangstellenden en schiepen gelegenheid tot de vorming van een communis opinio over belangrijke vraagstukken,

die voor de regeering mede tot richtsnoer kon dienen. Niet zonder rechtmatigen trots kon de voorzitter in zijne openingsrede voor het zesde congres (*Med.* No. 21, blz. 5/6) op de vraag: „En hoe staat het nu met de zaak, waarvoor wij bestaan?" ten antwoord geven:

„Er is een en ander, dat reden geeft tot voorzichtige tevredenheid. De regeering, zoo in kolonie als moederland, blijkt meermalen vatbaar voor overtuigend voorgedragen wenschen en nagenoeg alle groote maatregelen, welke zij thans in voorbereiding heeft, gaan in de ook door onze vereeniging gewezen richting."

§ 6. De Vereeniging voor Locale Belangen.

Eene bespreking van de houding der burgerij tegenover de decentralisatie zou onvolledig zijn, indien daarin niet een ruime plaats werd geschonken aan de Vereeniging voor Locale Belangen.

Zij kwam tot stand als gevolg van de op de eerste decentralisatiebijeenkomst gehouden besprekingen (*Med.* No. 1, blz. 16; zie § 5 van dit hoofdstuk), die eindigden in eene met algemeene stemmen aangenomen motie, waarin de vergadering de wenschelijkheid uitsprak, dat door samenwerking en overleg tusschen belanghebbenden de grondslag worde gelegd van eene vereeniging voor gemeentebelangen. In de daarop benoemde commissie van voorbereiding vindt men Mr. I. Hen, secretaris der gemeente Batavia, Mr. Paets tot Gansoyen, lid van den gemeenteraad van Soerabaja, later vervangen door den heer Jos. Suys, eveneens lid van dit college en de heer D. de Jong Wzn., thans burgemeester van Semarang.

Deze commissie organiseerde het tweede decentralisatiecongres, dat, na afhandeling van de agenda, overging in de stichtingsvergadering der vereeniging voor locale belangen (*Med.* No. 2, blz. 65, 129). Als voorzitter werd benoemd de heer J. E. Stokvis en als secretaris de heer D. de Jongh. De vereeniging is te Semarang gevestigd. De ontwerp-statuten werden behandeld en vastgesteld (Med. No. 2, blz. 135). Het doel der vereeniging is, blijkens artikel 2 daarvan, de ontwikkeling van het gewestelijk en plaatselijk zelfbestuur en de algemeene belangen van locale raadsressorten te bevorderen.

Dit doel tracht zij te bereiken door:

1⁰. het uitgeven van monografieën over vraagstukken met betrekking tot het gewestelijk en plaatselijk zelfbestuur;
2⁰. het houden van bijeenkomsten ter bespreking van dergelijke vraagstukken;
3⁰. het richten van verzoekschriften tot de bevoegde macht over aangelegenheden tot den werkkring der vereeniging behoorende;
4⁰. het uitgeven van een vereenigingsorgaan;
5⁰. verdere wettige middelen.

Tot een officiëele erkenning als rechtspersoon heeft de vereeniging het nog niet kunnen brengen. Wel diende zij een daartoe strekkend verzoek bij den gouverneur generaal in, maar het antwoord — schrijven van den waarnemenden 1sten gouvernementssecretaris van 15 November 1912 No. 2534 (*Med.* No. 2, blz. 138) luidde, dat Zijne Excellentie zich genoodzaakt zag het verzoek, in afwachting van 's wetgevers beslissing nopens het aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 111 van het Reglement op het beleid der Regeering in Nederlandsch-Indië, in beraad te houden.

Het is begrijpelijk, dat Z.E. daaraan een betuiging van leedwezen toevoegde. De Semarangsche kiesvereeniging (blz. 70) had waarlijk zwaarder zonden op haar geweten.

Door de bovenaangehaalde statutenbepaling werden voor het vervolg decentralisatiecongres en vereeniging ten nauwste samen verbonden. Als de onder 1⁰. bedoelde monografieën verschenen o. a. de aan elk congres voorafgaande schriftelijke praeadviezen over de aldaar te bespreken punten.

Op het derde congres werd een huishoudelijk reglement vastgesteld en een bestuur op regelmatige wijze verkozen. Het bestond uit de heeren J. E. Stokvis, voorzitter, Mr. Chr. P. van Wijngaarden, secretaris, D. de Jongh Wzn. w.i., penningmeester, allen wonende te Semarang, Mr. P. R. Hoorweg (Batavia), F. A. Keuchenius (Bandoeng) en S. A. Reitsma (Soerabaja), leden.

Ook was besloten tot de uitgifte van een eigen orgaan, het eerst driemaandelijksch, later veertiendaagsch tijdschrift *Locale Belangen.* Het eerste nummer verscheen einde Juli 1913; in de commissie van redactie bevond zich, behalve het te Semarang wonende deel van het bestuur, de heer W. J. A. C. Bins. Blijkens het „Ter inleiding" opgenomen woord, stelde het tijd-

schrift zich voor door schriftelijke gedachtenwisseling helderheid te verkrijgen omtrent moeilijkheden in de praktijk van het decentralisatiewerk, richting te vinden bij de oplossing van principieele vragen. Het wilde de ervaringen te boek stellen van de locale raden, die veel meer nut van elkaars arbeid zouden kunnen trekken, indien men elkaars werk maar goed kende; het wilde algemeene publieke belangstelling wekken; de raadzaal worden van hen, die, deelnemende aan den arbeid der locale raden of dien met aandacht volgende, reeds tot het besef waren gekomen, dat een enkel centraal en ambtelijk bestuur niet bij machte is tot een inderdaad intensieve verzorging van de groote verkeers- en volksbelangen: de vraagstukken van de watervoorziening, het abattoirwezen, rioleering, volksgezondheid in het algemeen, volkshuisvesting, pasarwezen.... Eindelijk zou het blad een voortreffelijk gereedschap kunnen blijken ter ontginning van het administratief-rechtelijk gebied der decentralisatie, waarop nog zware arbeid moest worden verricht.

Aan het verzoek der redactie aan de voorzitters van locale raden gedaan om van belangrijke stukken een afschrift aan de commissie te doen toekomen, werd, naar het jaarverslag over het tweede vereenigingsjaar leert, jammer genoeg, slechts door zeer weinigen voldaan.

De note gaie ontbreekt niet: sommigen antwoordden, dat zoodanige stukken nimmer voorkwamen!

Het vierde congres zag o.a. den heer De Jongh, als bestuurslid aftreden; hij werd vervangen door den heer W. J. A. C. Bins. Tevens werd aan de redactiecommissie van het tijdschrift een redactiesecretaris toegevoegd n.l. de heer J. Gerritsen, adjunct-secretaris van den gewestelijken raad van Semarang.

Het zesde congres had voor de vereeniging een bijzondere beteekenis, omdat daar de vader der vereeniging, de heer J. E. Stokvis, die na volbrachte Indische taak zou repatrieeren, voor het laatst als voorzitter optrad. In zijn plaats werd gekozen Mr. Chr. P. van Wijngaarden, als secretaris opgevolgd door den heer W. J. A. C. Bins. Met hen vormen sedert 1 Juli 1918 het bestuur de heeren Mr. J. J. G. Pranger, penningmeester, te Semarang, B. Coops te Bandoeng, H. C.

KERKKAMP te Batavia en Mr. A, MEYROOS te Soerabaia. Volkomen verdiend waren de woorden door Mr. VAN WIJNGAARDEN tot den scheidenden voorzitter gericht (*Med.* No. 21, blz. 68):

„Onze vereeniging dankt U .... niet alleen grondwet en wet, zij zal U vooral erkentelijk blijven voor de leiding, die gij haar in de moeilijke eerste vier jaren van haar bestaan hebt gegeven en ik meen dan ook namens de geheele vergadering te spreken, wanneer ik hier hulde breng aan de energie en het beleid, waarmede gij de Vereeniging voor Locale Belangen hebt gemaakt tot wat zij thans is.

Gij .... zijt, toen van alle zijden de decentralisatie werd bestreden en bespot, en onze vereeniging daarin in ruime mate moest deelen, met vaste overtuiging en benijdenswaardig optimisme aan den arbeid gebleven, gij hebt den weg, dien onze vereeniging zou moeten gaan, bepaald, niet alleen voor de periode die achter ons ligt, maar ook voor de toekomst ....”

Behalve door het houden van congressen en het uitgeven van een tijdschrift, trachtte het vereenigingsbestuur de zaak der decentralisatie voor te staan door het indienen van verzoekschriften bij de betrokken autoriteiten, „gezaghebbenden” naar den huidigen Indischen ambtelijken stijl. In het vereenigingsjaar 1913/1914 werden twee requesten aangeboden aan den gouverneur generaal. Het eerste (*Med.* No. 8, blz. 14) bebetrof het splitsen van het voorzitterschap der gemeenteraden in de groote gemeenten en van het ambt van assistent-resident voor de politie. Dit request werd aan de gemeenteraden der grootere gemeenten gezonden met verzoek instemming daarmede te betuigen. Het regeeringsantwoord liet zich lang wachten. Toen het eindelijk kwam in 1916, behelsde het de mededeeling, dat tot het aanstellen van burgemeesters in de drie groote gemeenten zou worden overgegaan!

Het tweede request (*Med.* No. 8, blz. 18) richtte zich tegen de circulaire, waarbij aan de locale raden was medegedeeld, dat bij de regeering bezwaar bestond tegen de heffing door de locale raden van opcenten op de algemeene inkomstenbelasting en tegen het invoeren van een locale inkomstenbelasting. Het bestuur betoogde, dat tegen het principe geen bezwaar kon bestaan en dat, wanneer praktisch bezwaar bestond om opcenten te heffen op de bestaande algemeene inkomstenbelasting, deze daarvoor geschikt moest worden gemaakt. De locale raden betuigden bijna

alle hunne instemming. In haar antwoord liet de regeering de bezwaren tegen een eigen locale belasting naar het inkomen vallen, maar handhaafde die tegen de opcentenheffing.

In het volgende jaar kwam het bestuur op de zaak terug (*L. B.* 1914/1915, blz. 606, 607) naar aanleiding van een door den gewestelijken raad van Semarang tot de regeering gericht verzoek om de inkomstenbelasting en de belasting op de bedrijfs- en andere inkomsten voor opcentenheffing door de locale besturen geschikt te maken. In het op 1 Mei 1916 ingediende algemeen jaarverslag (*Med.* No. 19, blz. 4) kon de secretaris mededeelen, dat deze adresbeweging tot een gunstig resultaat had geleid.

Een ander maal richtte het vereenigingsbestuur zich tot de eerste kamer. In het geringschattend oordeel, dat door onderscheidene leden van dit college blijkens het voorloopig verslag over het Indische begrootingsontwerp voor 1915 uitgesproken was over de decentralisatiewet van 1903 vond dat bestuur aanleiding in een omvangrijk verzoekschrift (*Med.* No. 13) — het werd in de inleiding (blz. 3) reeds genoemd — de onjuistheid van dit oordeel te betoogen en de bezwaren aan te geven, die eene verdere ontwikkeling der decentralisatie in den weg staan. Een afschrift hiervan werd aan de leden der eerste en tweede kamer toegezonden alsmede aan den gouverneur generaal aangeboden.

En toen uit het Indisch ontwerp der begrooting voor 1916 bleek, dat in de groote kuststeden tot instelling van landsgezondheidsdiensten zou worden overgegaan, wendde het bestuur zich telegrafisch (*Med.* No. 19, blz. 5) tot de moederlandsche regeering met verzoek, de invoering van gemeentelijke gezondheidsdiensten te bevorderen en de groote gemeenten alsook de Bataviasche gezondheidscommissie met deze plannen vóór de invoering in kennis te stellen (men vgl. blz. 157).

Daarbij bleef het niet. Evenals de secretaris van een tijdelijk verblijf in Europa in het vereenigingsjaar 1913/1914 gebruik had gemaakt, om in het belang der decentralisatie in Nederland werkzaam te zijn en de verzoekschriften bij de regeering te ondersteunen (*Med.* No. 8, blz. 6), behartigde de voorzitter in 1915 aldaar de decentralisatiebelangen. Op 11 September bracht deze op de te Amersfoort gehouden jaarvergadering van de Vereeniging voor Gemeentebelangen een groet namens de Indische

zusterorganisatie (*L. B.* 1914/1915 blz. 295) „De ontvangst" — zegt het jaarverslag der Indische vereeniging (*Med.* No. 19, blz. 5) — „was aangenaam en onze voorzitter vond gelegenheid in dezen verwanten kring onze vereeniging in een beter licht te plaatsen dan in Nederland gewoonlijk geschiedt. Voor een dichter tot elkaar treden der beide organisaties is de weg geëffend."

Ook de parlementaire kringen kregen een beurt. De heer Stokvis vertelde er zelf van in zijne openingsrede voor het zesde congres (*Med.* No. 21, blz. 7):

„Van hooger belang was de arbeid ten gunste van ons tot de Eerste Kamer gericht adres ter weerlegging van de daar geuite beweringen over een mislukking der decentralisatie van 1903. Ik trok van links naar rechts, en van rechts naar links, van de eene zijde van het Binnenhof naar de andere, om toch maar de inhoud en doel van ons adres toe te lichten en te verdedigen. Ik gevoelde mij als een handelsreiziger in geestelijke koloniale waar. In tegenstelling gelukkig met vele mijner vakgenooten in meer materieele goederen, werd ik overal met aandacht en koopgraagte ontvangen.

In de allereerste plaats was mijn gang naar Z.E. den minister van Koloniën. In het onderhoud. dat Z.E. mij wel wilde toestaan, kreeg ik den zeer sterken indruk, dat Z.E. een uitvoering van de decentralisatiewet 1903 ten volle naar letter en naar geest van harte wenscht. De minister vond het echter bezwaarlijk en daarbij ook niet juist om van af het Plein de uitvoering der wet tot in bijzonderheden te beheerschen, maar overigens kan er door ons op worden gerekend, dat Z.E. een toepassing der wet volgens hare hervormende bedoeling naar vermogen zal bevorderen. Ik geloof een resultaat van deze toezegging te mogen zien in 's ministers antwoord op het voorloopig verslag der Tweede Kamer over zijn begrooting, voorzoover de minister daarin zijn wensch te kennen gaf, dat de voorgestelde gouvernementsgezondheidsdiensten in de groote gemeenten niet zouden worden ingevoerd alvorens de verschillende daartegen aangevoerde bezwaren zouden zijn overwogen. Dat was het resultaat van het namens ons bestuur tot H. M. de Koningin gericht telegrafisch adres tegen de duidelijke poging der centrale regeering in Indië om het streven naar eigen plaatselijke gezondheidsdiensten na de nog wel sterke verdediging ten congresse te Semarang, ten spoedigste te verijdelen. Het ingrijpen van den minister, op aandrang van uit de Tweede Kamer heeft deze gedragslijn tot een mislukking gemaakt en zal, vergis ik mij niet te zeer in den loop van zaken, de vervulling brengen van een wensch, door zeer velen onder ons gekoesterd".

Het is zeker niet in de laatste plaats aan deze maatregelen te danken, dat het Indische begrootingsdebat in het najaar

van 1915 geheel stond in het teeken der decentralisatie. En al oogstte het vereenigingsbestuur dan ook bittere verwijten, het was geen geringe winst, dat ten slotte de minister van koloniën verklaarde (Handd. II[e] K. 1915/1916, blz. 203):

„.....Ik herhaal, dat onder de tegenwoordige omstandigheden met goeden wil en vooruitzienden blik meer gedaan kan worden dan gedaan is. Ik tast daarmede eigen gedragslijn aan. Ik gevoel, dat van mijn zijde in deze meer gestuurd kon worden dan gedaan is. Dat is een quaestie van practische politiek. De geachte afgevaardigde uit Winschoten heeft gezegd: het is goed, dat er nu en dan uit de kamer een „push" komt en ik neem de van verschillende zijden tot mij gerichte wenschen dan ook gaarne aan".

Wie de ontwikkeling der decentralisatie in Indië in de laatste jaren gevolgd heeft, en op den datum van belangrijke beslissingen gelet, dien zullen deze woorden nog wel eens in de gedachten zijn gekomen.

Het reeds meergenoemde jaarverslag van 1 Mei 1916 deelt mede (*Med.* No. 19, blz. 6):

„Het adres onzer Vereeniging aan de Eerste Kamer heeft — niet het minst door de bemoeiingen van onzen Voorzitter in Nederland — in de beide kamers der Staten-Generaal veel belangstelling gewekt en heeft ten gevolge gehad dat van verschillende zijden op ruimere toepassing van het decentralisatie beginsel is aangedrongen.

De „Handelingen" over de Indische begrooting voor dit jaar kunnen van den invloed dezer actie getuigen. Op een enkele uitzondering na gaven de vele sprekers over de decentralisatie blijk van groote belangstelling voor ons adres en nimmer sedert de werking van de decentralisatie van 1903 is het regeeringsbeleid op dit punt uitvoeriger en beter gedocumenteerd besproken en aan kritiek onderworpen. Uit de houding van den Minister van Koloniën in de Tweede Kamer bleek, dat ons adres en de mondelinge ondersteuning door den voorzitter bij Z.Exc. goede uitwerking heeft gehad".

§ 7. **Locale ambtenaren.**

In § 2 van het eerste hoofdstuk (blz. 21) werd reeds melding gemaakt van de oorspronkelijke regeling, welke nagenoeg alle gemeentelijke en gewestelijke werkzaamheden als bijbaantjes aan landsambtenaren opdroeg.

„Aanvankelijk"

— zoo deelt blz. 26 van het decentralisatieverslag 1911/1912 mede —

„is er van uitgegaan, dat het meerendeel der werkzaamheden ten behoeve van de ressorten der Locale Raden zou moeten worden verricht door aan 's Lands dienst verbonden personeel. Zoo werd het Voorzitterschap en, wat de Gewestelijke Raden aangaat, ook het secretariaat algemeen opgedragen aan ambtenaren bij het Binnenlandsch Bestuur; zoo werden ook waar mogelijk (slechts in enkele gevallen) landsdienaren met het secretariaat van de Gemeenteraden belast; zoo werden in gebiedsdeelen waar Algemeene Ontvangers van s' Lands kas bescheiden zijn, de functiën van kashouder van 's Raads ressort aan die Ontvangers toegewezen; zoo kwam allerwege de uitvoering van de locale werken bij het personeel van den Waterstaat en 's Lands burgerlijke openbare werken benevens de ambtenaren bij het Binnenlandsch Bestuur.

In vele opzichten is deze regeling tot dusverre behouden gebleven."

't Zelfde vindt men bij Mr. KLEINTJES (II, blz. 11):

„Thans treft men tal van landsdienaren aan in dienst der gemeenten, terwijl voor een krachtig, bloeiend gemeentelijk leven de gemeente juist met haar geheele eigen bestuursinrichting, op velerlei gebied, in dienst moet zijn van den lande. Het indische stelsel doet denken aan het fransche stelsel der préfets en sous-préfets."

Intusschen was de bovengegeven aanhaling, die in de opvolgende decentralisatieverslagen periodiek terugkeerde, uit dat van 1915/1916 reeds geschrapt. Daar was reden voor — aldus het voorwoord tot dit verslag op blz. XVI — want geleidelijk is dit geheele stelsel gesloopt.

't Begon met de secretarissen; reeds in 1911 was het secretariaat van den gemeenteraad alleen nog maar in Tegal en Makassar aan een landsbetrekking gekoppeld. Einde 1914 had deze toestand ook daar een einde genomen, terwijl in 1916 de gewestelijke raden dit voorbeeld begonnen te volgen. Blijkens het verslag 1916/1917 stelden de gewesten Preanger Regentschappen, Pekalongan, Semarang en Rembang reeds een eigen secretaris aan.

Ook aan de regeling van het voorzitterschap werd getornd. Dat in de groote gemeenten de werkzaamheden van den assistent-resident het waarnemen van die functie als bijbetrekking kwalijk meer toelieten, was al geruimen tijd geleden ontdekt. Men heeft den toestand trachten te redden met hulp-

middelen: inkrimping van de afdeeling (het ambtsressort van den assistent-resident), waarin de gemeente gelegen was; toevoeging van een secretaris aan den assistent-resident. Maar afdoende hulp bracht dit niet. Er openbaarde zich een krachtige drang naar eigen raadsvoorzitters los van het binnenlandsch bestuur (blz. 64), naar burgemeesters. Van een verzoekschrift tot aanstelling van zoodanige ambtsdragers, uitgegaan van de Vereeniging voor Locale Belangen werd reeds melding gemaakt op blz. 110.

Nadat op de Indische begrooting voor 1916 een post voor dit doel was uitgetrokken — regeering en gemeente betalen ieder de helft der aan den maatregel verbonden kosten — kwam in 1916 de vereischte wetswijziging tot stand en deden in Augustus van dat jaar de burgemeesters hun intrede in Batavia, Semarang en Soerabaja. Medan en Bandoeng volgden in 1917, Makasser in 1918, terwijl Palembang en Malang wellicht niet lang meer zullen wachten.

Met den burgemeester deed een nieuw tijdperk van een werkelijk zelfstandig gemeentebestuur zijn intrede. Van hoeveel belang voor de gemeente een van burgemeester en secretaris uitgaande, bij uitsluiting aan de gemeentebelangen gewijde leiding is, behoeft na blz. 21 e.v. van § 2, hoofdstuk I geen breede uiteenzetting.

Zelfs op de bovenweergegeven regeling van het kashouderschap is al inbreuk gemaakt: de gemeente Semarang stelde in verband met de invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting een eigen kashouder in dienst, de gemeente Cheribon ging daartoe ook over, de gemeente Bandoeng en het gewest Preanger Regentschappen namen gezamenlijk voor zich zoo'n ambtenaar, (Ind. St. 1918 No. 3), de gemeente Batavia zal weldra dit voorbeeld volgen (*L. B.* 1917/1918, blz. 245, 367).

De meeste stof werd echter opgewaaid door de omzetting van de technische diensten in locale diensten.

Eene ordonnantie in Ind. St. 1906 No. 170 bepaalde in artikel 2:

Zoolang niet anders wordt bepaald, geschiedt de uitvoering der locale werken (waaronder te verstaan de openbare werken onder locaal beheer) door den dienst van den waterstaat en 's Lands burgerlijke openbare werken, volgens door den Gouverneur-Generaal of, krachtens Zijne opdracht, door den Directeur der Burgerlijke Openbare Werken vast te stellen voorschriften.

Onder de uitvoering, in het vorig lid bedoeld, worden begrepen onderhoud, herstelling en vernieuwing, zoomede het opmaken van ontwerpen, begrootingen en bestekken.

De bedoelde voorschriften werden gegeven bij het gouvernementsbesluit van 12 Maart 1906 No. 1 opgenomen in bijblad No. 6442.

In hoofdzaak schreef dit het volgende voor:

De uitvoering der locale werken geschiedt in den regel door den gewestelijken dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken, doch kan ook door den directeur der burgerlijke openbare werken worden opgedragen aan den algemeenen dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken dan wel door den voorzitter van den localen raad aan ambtenaren van het binnenlandsch bestuur (artikel 1).

Voor elk ressort van een localen raad wordt door het hoofd van gewestelijk bestuur een ambtenaar van den evengenoemden gewestelijken dienst aangewezen, die als directeur der locale werken optreedt (artikel 2).

Deze directeur beschikt voor den dienst dier werken over het hem als landsdienaar ondergeschikt personeel en over het personeel, dat hem vanwege 's raads ressort wordt toegevoegd.

Hij correspondeert rechtstreeks met den localen raad en met 's raads voorzitter (artikel 4).

Hij houdt den localen raad steeds op de hoogte van al hetgeen op de locale werken betrekking heeft en doet den raad de noodige voorstellen (artikel 3).

Hij dient jaarlijks vóór een, door den localen raad in overleg met het hoofd van gewestelijk bestuur, of bij verschil van gevoelen, door den directeur der burgerlijke openbare werken vast te stellen tijdstip in:

a. een staat, houdende opgaaf van de sommen, die naar zijn oordeel benoodigd zijn voor het onderhoud der verschillende locale werken gedurende het volgende jaar;

b. een plan voor de in het volgend jaar aan locale werken te verrichten herstellingen en vernieuwingen, zoomede voor de in dat jaar uit te voeren nieuwe locale werken (artikel 5).

Hij zorgt voor het onderhoud dier werken en voor de samenstelling van de noodige uitgewerkte ontwerpen, begrootingen en bestekken ten behoeve van de herstellingen, vernieuwingen en nieuwe werken, waarop bij de locale begrooting gerekend is. Hij dient die stukken in bij den chef der waterstaatsafdeeling, dan wel, wanneer 's raads ressort niet in zoodanige afdeeling ligt, bij den directeur der burgerlijke openbare werken of bij den door dezen aangewezen ambtenaar. Deze toetst de ontwerpen aan het algemeen belang en onderzoekt voorts, in het bijzonder op technisch gebied, of zij aan de eischen van constructie, doelmatigheid en spaarzaamheid voldoen, of de begrootingen nauwkeurig zijn opgemaakt en of de arbeidsloonen en de prijzen der materialen daarbij juist zijn in rekening

gebracht. Hij zendt daarop de stukken met zijn advies terug. De directeur der locale werken biedt de stukken den localen raad aan, na ze in verband met evenbedoeld advies (dat bij de stukken blijft) zooveel noodig te hebben gewijzigd of nader toegelicht (artikel 6.)

Ten opzichte van ontwerp-stukken, door ambtenaren van het binnenlandsch bestuur opgemaakt, voldoet de voorzitter van den localen raad aan de verplichtingen, bij het vorig artikel den directeur der locale werken opgelegd.

De ontwerp-stukken door den algemeenen dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken opgemaakt, worden door den chef der waterstaatsafdeeling beoordeeld en, na goedkeuring, aan den localen raad gezonden (artikel 7).

De locale raad en 's lands voorzitter zijn bevoegd toezicht te houden op en aanwijzingen te geven voor de uitvoering van locale werken.

Voor het geven van bepaalde bevelen nopens die uitvoering roepen zij de tusschenkomst in van het hoofd van gewestelijk bestuur, als de uitvoering geschiedt door den directeur der locale werken en van den directeur der burgerlijke openbare werken, als zij door den algemeenen dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken plaats heeft (artikel 11).

De chef der waterstaatsafdeeling dient op verzoek der locale raden schriftelijk van advies omtrent alle zaken, die de locale werken betreffen (artikel 13).

Deze chef en de door hem daartoe aangewezen ambtenaren hebben te allen tijde toegang tot de locale werken en kunnen inzage nemen van alle op zoodanige werken betrekking hebbende stukken. Voor zoover de dienst het toelaat, worden deze stukken hun op hun verzoek ten gebruike afgestaan.

Er is weinig scherpzinnigheid toe noodig om in te zien, dat zoodanige regeling, die den waterstaatsdienst onder een nieuw etiket zijn ouden gang laat gaan en den localen raad zelfs niet toestaat zijn directeur van openbare werken bevelen te geven anders dan onder hooger censuur, dien raad tot eene overbodigheid maakt, alleen goed om de door den directeur noodig geachte gelden op de begrooting te brengen. Wil de raad zich in die rol niet schikken, dan staat een conflict voor de deur.

Het kan dan ook geen verwondering wekken, dat een dergelijk conflict in de gemeente Batavia, waar destijds overeenkomstige voorschriften golden, reeds tijdens het eerste jaar van haar bestaan, de golven hoog deed opslaan. De kans op botsing was daar nog verhoogd, doordat tot directeur van gemeentewerken was benoemd een ingenieur, eerstaanwezend ambtenaar

van den gewestelijken dienst van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken.

Men denke zich in Nederland: de hoofdingenieur van den provincialen waterstaat van Zuid-Holland naast zijn eigen ambt belast met dat van directeur der gemeentewerken te Gouda!

„Wij hebben het genoegen" — zoo klonk het in den Bataviaschen gemeenteraad *) — „ambtenaren ons te zien aangewezen, die op de meest tartende wijze toonen, geen de minste notitie te nemen van den Raad en zijn besluiten."

„De Raad verliest steeds uit het oog, welke de positie van den Eerstaanwezend Ingenieur is", luidde de verdediging van den anderen kant.

Andere ervaringen dreven in dezelfde richting. Ziehier b.v. een gedeelte van een aan *De Locomotief* van 30 October 1915 ontleend verslag van een raadszitting in de nog jeugdige gemeente Soekaboemi (*L. B.* 1915/1916, blz. 269):

„Eenige maanden geleden werd de ambtenaar van B. O. W. tijdelijk directeur van gemeentewerken alhier, plotseling overgeplaatst zonder eenige voorafgaande waarschuwing.

Per adres is onmiddellijk aan de regeering verzocht om dien ambtenaar nog eenigen tijd hier te laten, daar men hem met het oog op bepaalde werken niet goed missen kon. Dit adres dateert van 27 Juli 1915 en op verzoek van den voorzitter werd het door den resident der Preanger Regentschappen den volgenden dag reeds doorgezonden. Vandaag, precies drie maanden later, is op dat adres nog geen antwoord. Het vermoeden werd uitgesproken, dat het nog wel in behandeling (!) zou zijn van den chef van de 1e waterstaatsafdeeling. Besloten werd aan dien chef een schrijven te richten, te vragen of hij dit adres nog steeds in behandeling heeft en hem dan eens aan 't verstand te brengen, dat hij in dezen bij uitstek voortvarend is geweest. 't Is toch een mooie geschiedenis. Natuurlijk is nu reeds lang een ander B. O. W.-ambtenaar tijdelijk directeur van gemeentewerken, maar op 't adres nog geen antwoord. Enfin ze kunnen 't nu op 't Departement van B. O. W. wel houden."

Zoo wordt het begrijpelijk, dat welhaast dadelijk van de eerste gemeenten een verzoek uitging, om in de gelegenheid te worden gesteld tot de aanstelling van *eigen* personeel over te gaan. Aan zelfbekostiging door de gemeenten viel destijds niet te denken, zoodat zij bij de regeering om financieelen steun

---

*) Mr. A. Maclaine Pont in de vergadering van 27 Juni 1906.

moesten aankloppen. En deze stelde zich op het standpunt, dat wilde men de beginselen der decentralisatie niet verzaken, de scheiding van diensten behoorde te geschieden op den voet, waarop te voren de gezamenlijke dienst was ingericht en dat de bezoldigingen enz. toe te kennen aan het door den raad in dienst te stellen personeel niet hooger behooren te zijn dan die welke worden toegekend aan het personeel, dat te voren met de uitvoering der locale werken was belast. De gemeenten waren harerzijds meer geneigd het oog te richten op den overweldigenden achterstand, die op het gebied der openbare werken in hare ressorten diende te worden ingehaald.

Na eenig loven en bieden werden op de Indische begrooting gelden tot verhooging van de landsuitkeering aan die gemeenten uitgetrokken en in 1907 kregen Padang (Ind. St. No. 5), Soerabaja (Ind. St. No. 29) en Batavia (Ind. St. No. 30) haar eigen technisch personeel; de andere gemeenten volgden geleidelijk.

Tevoren was de bovenaangehaalde ordonnantie in Ind. St. 1906 No. 170 aangevuld (Ind. St. 1907 No. 4) met een artikel 2*a* bepalende, dat

„waar de uitvoering der locale werken niet door den dienst van den Waterstaat en 's Lands burgerlijke openbare werken geschiedt,..... met betrekking tot de locale werken in acht genomen (worden) de voor dat geval door den Gouverneur-Generaal te geven voorschriften."

De bedoelde voorschriften zijn neergelegd in gouvernementsbesluit van 4 Januari 1907 No. 14, te vinden in bijblad No. 6589 en onderwerpen de locale diensten aan een zeer nauw toezicht van het technisch landsdepartement:

Tot uitvoering van herstellingen, vernieuwingen en nieuwe werken wordt geen last gegeven, dan nadat de ontwerpen zijn onderzocht door den chef der betrokken waterstaatsafdeeling (of zijn vervanger).

Deze toetst de hem toegezonden ontwerpen aan het algemeen belang en zendt ze terug, hetzij voor „Gezien" geteekend, hetzij — ingeval het algemeen belang door een voorgenomen werk wordt bedreigd — met zijn advies, ook over de vragen, of het algemeen belang vordert dat van het werk worde afgezien, dan wel alleen dat en hoe het ontwerp gewijzigd worde (artikel 1).

De chef der betrokken waterstaatsafdeeling en de door hem daartoe aangewezen ambtenaren hebben te allen tijde tot de werken toegang en kunnen inzage nemen van alle daarop betrekking hebbende stukken.

Een nadere omschrijving van wat hier onder „algemeen belang" valt te verstaan, is, voor zoover bekend, niet gegeven. Gelegenheid tot conflict was hier dan ook niet uitgesloten en de locale raden hebben het aldus ingestelde toezicht als „onnoodige voogdij" beschouwd. Zeker strekte het niet om een der doeleinden der decentralisatie, ontheffing van de landsbureaux van bemoeienis met plaatselijke aangelegenheden, tot haar recht te doen komen.

Was voor de gemeenten door deze voorschriften den weg tot een zekere mate van vrijheid geopend, de gewesten moesten wachten op eene herziening van het waterstaatsreglement zóó, dat de gewestelijke dienst uit de algemeene organisatie zou kunnen worden gelicht en overgedragen aan het zelfstandige gewest. Het nieuwe waterstaatsreglement verscheen in Ind. St. 1910 No. 177. Ging eerst de uitvoering der gewestelijke werken, evenals in den beginne die der gemeentelijke werken, op den voet van het hoogergenoemde Ind. St. 1906 No. 170 artikel 2, sedert het nieuwe reglement toonden ook de gewesten prijs te stellen op „*eigen*" personeel. Ook hier was die wensch niet het uitvloeisel van vooropgezette meeningen, de ervaringen der praktijk riepen hem in het leven. Zoo wordt in het gewestelijk verslag van Rembang betreffende bruggen en duikers (decentralisatieverslag 1912/1913, blz. 107) leukweg aangeteekend:

„Door den bouw der Gouvernementspandhuizen kon het werkplan van 1911 niet geheel worden afgewerkt en moest de bouw van verschillende werkjes in het verslagjaar worden voortgezet."

De rij der gewesten met eigen personeel werd geopend door Banjoemas (Ind. St. 1911 No. 62); nog in hetzelfde jaar volgen de Preanger Regentschappen (Ind. St. 1911 No. 86) en het gewest Semarang (Ind. St. 1911 No. 88). Geleidelijk werkte dit voorbeeld door en het decentralisatieverslag 1916/1917 kon aanteekenen (blz. 20), dat thans nog slechts 6 van de 23 gemeenten (Soekaboemi, Salatiga, Tebingtinggi, Bindjai, Tandjoengbalai en Pematang Si Antar; het zijn naar men ziet juist de jongste) en 4 van de 15 gewesten (Bantam, Rembang, Pasoeroean en Besoeki) niet met eigen personeel werken.

Sedert is hierin ook ten aanzien van Soekaboemi, Salatiga en Pasoeroean verandering gebracht.

De overgang van den gewestelijken waterstaatsdienst op de gewesten maakte een herziening noodig van de hoogervermelde bijbladnummers 6442 en 6589. Zij kwam tot stand bij gouvernementsbesluit van 12 Maart 1912 No. 26 (bijblad No. 7577) dat van dezelfde beginselen uitgaat. Blijkens de in dat bijblad opgenomen officieele toelichting zijn:

„eenerzijds de bevoegdheid van de locale raden om voorlichting en bijstand te vragen en anderzijds de verplichting van de chefs der waterstaatsafdeelingen of de hen vervangende ambtenaren om desgevraagd voorlichting en bijstand te verleenen of te doen verleenen, aanmerkelijk uitgebreid. Die bevoegdheid en die verplichting strekken thans zich uit tot de technische zijde der locale werken in haar vollen omvang en omvatten bovendien het instellen van plaatselijke onderzoekingen naar den arbeid en het beheer van het personeel der locale werken .... Vooral dáár waar het technisch element in den Raad zelf niet of zwak vertegenwoordigd is, zal het onderhavige aanbod om hulp te stade kunnen komen." Uiteraard blijft het den raad vrijstaan aan de adviezen van de geraadpleegde waterstaatsautoriteit het gevolg te geven, dat den raad goed zal dunken.

Het verdient vermelding, dat wanneer in de latere jaren een zelfstandig gebiedsdeel bij de regeering aanklopte om geldelijken steun voor de indienststelling van eigen personeel, deze zich op vrijgeviger standpunt stelde dan aanvankelijk en zich niet meer precies afvroeg, welk personeel tevoren met de zorg voor lands- en locale werken beide was belast om daarnaar zijn bijdrage te bepalen, doch zooveel gaf als het betrokken locaal bestuur aantoonde in redelijkheid noodig te hebben voor een behoorlijke uitvoering van de locale werken.

De bovenbesproken maatregelen vereischten een groot aantal technische krachten, want in de praktijk ging overal het indienststellen van eigen locaal personeel met personeelsvermeerdering gepaard. Vanwaar moesten de locale ressorten hun personeel krijgen? Het land zelf kon uit Indië slechts onvoldoende krachten krijgen en recruteerde uit het moederland. De nog in eersten groei verkeerende gemeenten en gewesten konden aan oproeping van gegadigden in Nederland, uitzending op kosten van het locale ressort enz. als regel niet denken. Zoodat zij van zelf op het landspersoneel waren aangewezen. En daaronder was de lust om in localen dienst over te gaan wel aanwezig: als directeur

van locale werken kon menigeen zelfstandig worden voor wien dat in lands dienst niet was weggelegd; bovendien kon men, in 's lands dienst pensioengerechtigd geworden, bij overgang in localen dienst, pensioen en locaal activiteitstraktement tegelijkertijd genieten en zoodoende zijne inkomsten aanmerkelijk vermeerderen. Zoo verlieten sommigen, die anders nog jaren in 's lands dienst zouden zijn gebleven, hun landsbetrekking met voor de onder het departement der burgerlijke openbare werken ressorteerende takken van dienst het onaangename gevolg van personeelsverlies. Ook onder de genie-officieren was wel een enkele gegadigde. Dezen laatsten echter, die onder de militaire wetten staan, kon de overgang met een beroep op het algemeen belang zonder meer worden geweigerd. Op maatregelen van gelijke strekking ten aanzien van het burgerlijk landspersoneel werd door den betrokken directeur, wien de belangen van het eigen departement uiteraard zwaarder wogen dan die der decentralisatie, wel aangedrongen *). De regeering ging daarin evenwel niet mede; zij bepaalde er zich langen tijd toe in den brief, waarin aan een localen raad werd te kennen gegeven, dat er bij de ontwerp-begrooting van een volgend jaar gerekend zou worden op eene verhooging van de voor 's raads ressort uit de algemeene geldmiddelen afgezonderde fondsen met het oog op de doorvoering van de scheiding van diensten, tevens de mededeeling op te nemen, dat de gouverneur generaal het in het belang van den lande zeer op prijs zou stellen, indien de raad zoo eenigszins mogelijk, zou willen afzien van indienstneming van waterstaatspersoneel.

Doelloos en onbillijk, naar bescheiden meening. Doelloos, omdat de vereischte krachten uit het particuliere slechts bij uitzondering te betrekken waren; onbillijk tegenover het niet in dienstverband staand landspersoneel, dat niet kon inzien, waarom het verbonden zijn aan 's lands dienst nu gestraft moest worden met verlies van uitzicht op een mogelijk begeerde betrekking in localen dienst. Toch ging de regeering er op herhaalden aandrang,

*) In eene advertentie in de „Ingenieur" van 20 Juni 1914 No. 25 stelde de minister van koloniën aan in landsdienst tredende gegadigden juist steun van den directeur der B. O. W. in het vooruitzicht bij het verkrijgen van een betrekking in dienst van een localen raad (*L. B.* 1914/1915, blz. 116).

naar aanleiding van een in 1913 door het gewest Cheribon ingediende aanvraag, toe over om aan den gewestelijken raad mede te deelen, dat door hare adviseurs in overweging was gegeven om voorloopig als voorwaarde voor hare medewerking in deze te stellen, „dat de gewestelijke raad zich verbindt geen nog in dienst zijnd of minder dan een jaar te voren ontslagen waterstaatsambtenaar tijdelijk of blijvend in dienst te nemen", en daarbij te vragen of ook onder deze voorwaarden de scheiding van diensten werd gewenscht (*L. B.* 1914/1915, blz. 127).

Deze vraag maakte in hooge mate de verontwaardiging gaande van de Vereeniging van bouwkundigen in Nederlandsch-Indië, die blijkbaar niet volkomen op de hoogte der feiten in eene motie, aangenomen op eene op 12 April 1914 gehouden vergadering, protesteerde tegen een maatregel, die h. i. op de persoonlijke vrijheid der architecten en opzichters van den waterstaat inbreuk maakt en zelfs gepensionneerden en hen, die hun diensttijd volbracht hebben, belemmert op de vrije arbeidsmarkt bijtijds naar een beter bestaan mede te dingen.

Intusschen had de adviseur voor de decentralisatie een onderzoek ingesteld naar den omvang van den overgang van landswaterstaatspersoneel in localen dienst. Daarbij bleek, dat de scheiding van diensten, toen reeds ingevoerd in 10 gemeenten en 5 gewesten voor 's lands dienst had doen verloren gaan 1 ingenieur, 5 architecten en 4 opzichters. Daartegenover viel echter als voordeel te boeken een ontheffing van werkzaamheden, die ongetwijfeld geacht mocht worden veel meer arbeid dan die van bedoeld personeel te vertegenwoordigen. In stede van nadeel, had de scheiding van diensten voor het land dus zeer bepaald winst opgeleverd, in zoover dat er personeel door was uitgewonnen.

Onafhankelijk van de motie der bouwkundigen kon de regeering daarom nog dezelfde maand aan Cheribon melden, dat bedoelde voorwaarde niet behoefde te worden gesteld. De gewestelijke raad had inmiddels reeds voor de eer bedankt.

Voorgoed was deze aangelegenheid hiermede echter niet van de baan.

Zij kwam weer ter sprake naar aanleiding van de wijze en het tijdstip, waarop overgang uit lands- in localen dienst zou kunnen plaats hebben. Een regeeringsaanschrijving van

8 Augustus 1911 No. 1887 (decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 23) deelt mede:

„In den laatsten tijd heeft zich eenige malen het geval voorgedaan, dat een Landsdienaar door een Localen Raad tot eene gemeentelijke betrekking werd benoemd, geheel buiten voorkennis van de Regeering. Zoowel het algemeen belang als de goede vormen (hoort de driehonderdjarige centrale stamboom tegen de jeugdige autonome parvenus!) eischen echter, dat bij eene voorgenomen benoeming door Locale Besturen van Landsdienaren in gewestelijke of gemeentelijke betrekkingen, met de Regeering vooraf overleg worde gepleegd omtrent het tijdstip van overgang in localen dienst. De Landvoogd vertrouwt, dat de enkele mededeeling van Zijne inzichten ten deze voldoende zal wezen om eene herhaling van het gebeurde te voorkomen. Zijnerzijds is last gegeven, om bij eventueele benoeming in 's Lands dienst van personen die zich bevinden in localen dienst, eveneens vooraf met den betrokken Raad in overleg te treden.

Onder dagteekening van 6 September 1916 No. 2260/II moest een nieuwe aanschrijving dezen wenk weer in herinnering brengen. (*L. B.* 1916/1917, blz. 215/216):

„Naar den Gouverneur-Generaal onlangs is gebleken, werd door een enkele Locale Raad geacht aan dezen wensch te zijn voldaan door de enkele indiening van het verzoek de betrokken landsdienaren, met wie de Raad bereids in onderhandeling was getreden, uit 's Lands dienst te ontslaan tegen een bepaalden datum, met ingang waarvan hun klaarblijkelijk eene aanstelling was toegezegd, vermits zij tegen dien datum tevens ontslag uit 's Lands dienst verzochten. Droeg in dit geval het gepleegde overleg uiteraard alleen een formeel karakter, in andere gevallen werd door Locale Raden in het geheel geen rekening gehouden met de voormelde circulaire en reeds dadelijk overgaan tot benoeming van in 's Lands dienst zijnd personeel.

De Gouverneur Generaal heeft in een en ander aanleiding gevonden mij op te dragen nader de aandacht der Locale Raden te vestigen op de meergenoemde circulaire en daaraan toe te voegen, dat Zijn Excellentie vertrouwt, dat de Locale Raden in het algemeen belang er toe zullen medewerken, dat het daarbij bedoeld overleg met de Regeering omtrent het tijdstip van overgang in gewestelijken of gemeentelijken dienst volledig tot zijn recht komt en zij zich dus zullen onthouden van bepaalde beslissingen, toezeggingen of afspraken omtrent dat tijdstip, totdat de Regeering in de gelegenheid is geweest zich daarover uit te spreken".

Het verlangen om den overgang eventueel ook te kunnen tegenhouden, komt in dit schrijven, naar bescheiden meening, wel om den hoek kijken. Nog duidelijker trad het aan het

licht in eene briefwisseling gevoerd over ditzelfde onderwerp tusschen den hoofdinspecteur, chef van den dienst der staats-spoor- en tramwegen in N. I. en den gewestelijken raad van Kediri, die voornemens was een ingenieur van den spoordienst tot directeur zijner gewestelijke werken aan te stellen. Tevoren was reeds een der hoogere spoorambtenaren te Soerabaja overgegaan naar de Preanger Regentschappen als directeur van gewestelijke werken. De hoofdinspecteur gaf nu in een schrijven aan eerstgenoemden gewestelijken raad de waarschuwing, dat het gevolg wel eens zou kunnen zijn, dat de aanleg van de tramlijn Toeloengagoeng—Trenggalek—Toegoe ernstig vertraagd zou worden en bij deze lijn had het gewest bijzonder belang (*L. B.* 1916/1917, blz. 582/583 en 591/593).

De Locomotief van 23 Maart 1917 teekent hierbij aan:

„Als een bedreiging of als een straf is deze wenk natuurlijk niet bedoeld. De heer DAMME zal wel hebben gezegd of bedoeld, dat, indien er telkens krachten aan het S. S. personeel werden onttrokken, er noodzakelijke vertraging in de aanlegwerken zou moeten ontstaan en dan wellicht ook in dat van genoemde tramlijn. Aan een soort van bedreiging of repressaille kunnen wij bezwaarlijk gelooven.

De overgang van technisch personeel van het gouvernement naar de locale diensten is een probleem, maar een ingewikkeld vraagstuk is het allerminst. Het wortelt niet bij die lastige locale raden, die al maar landspersoneel aftroggelen, maar de misstand schuilt in een schromelijk tekort aan technisch personeel. De locale raden trachten en weten aan dat tekort te ontkomen door aangenamer en gunstiger arbeidsvoorwaarden te bieden....

Voor de locale raden blijft er maar één weg geopend: zich niet te storen aan grimmige missiven en onder voorwaarden van goede betaling de krachten te halen, waar zij te vinden zijn".

Inderdaad, de wonde plek ligt in de recruteering. Er bestaat toch eigenlijk geen grond, waarop van de autonome gebiedsdeelen geëischt zou kunnen worden, het landsbelang hooger te stellen dan het belang der eigen gemeenschap, waarin zij hun bestaansreden vinden. Eischt het landsbelang ten dezen bescherming dan zal zij dienen te worden gegeven bij wettelijke verordening, zoodat ieder weet waaraan zich te houden, ook het landspersoneel. Een andere weg is de invoering van een doorloopend dienstverband voor dit personeel, zoodat overgang naar particulieren zoowel als localen dienst geheel afhankelijk

wordt gemaakt van het goedvinden der landsregeering. Ook dan worden de verhoudingen zuiver.

Wil men een of ander niet, dan zal iedere tak van 's lands dienst er rekening mede moeten houden, dat hij na zekeren tijd kans loopt ambtenaren hetzij in particulieren, hetzij in localen dienst te zien overgaan en met het oog daarop zijn recruteering moeten regelen. Wordt dit feit in het oog gehouden, dan kan die afvloeiïng van personeel, instede van te zijn een gevaar, een groot voordeel opleveren voor de landsdiensten. Juist bij de bezetting van de hoogere rangen in die diensttakken wordt dan een zeer scherpe selectie mogelijk.

Een poging om tot een vergelijk te komen met de locale ressorten, die al van beter inzicht blijk geeft, deed de regeeringsaanschrijving van 23 April 1917 No. 1028/II (*L. B.* 1916/1917, blz. 646):

„Doordien verschillende locale ressorten in den laatsten tijd zijn overgegaan tot instelling of uitbreiding van diensttakken waarvoor vakkundig personeel noodig is, viel opnieuw de aandacht der regeering op het veelvuldig overgaan van dergelijk personeel uit 's Lands dienst in dien der locale gebiedsdeelen. Ofschoon door die onttrekking van dikwijls uitstekende krachten de betrokken diensten van den Lande somtijds ten zeerste worden ontriefd, is de Gouverneur Generaal ongezind aan bedoelden overgang moeilijkheden in den weg te leggen, daar een goede bezetting van de locale betrekkingen in het algemeen belang strekt. Nochtans is bij den Landvoogd de vraag gerezen of de locale gebiedsdeelen in vele gevallen niet evengoed aan kundig personeel zouden zijn te helpen, zonder dat dit ten nadeele van 's Lands dienst geschiedt. In verband hiermede zal de Gouverneur Generaal het op prijs stellen, wanneer het vraagstuk der werving van personeel uit Nederland door de locale raden gezamenlijk, onder oogen wordt gezien. Mocht zulk een samenwerking tot stand komen, dan zal de regeering, als zulks den raden aangenaam kan zijn, gaarne bereid worden gevonden haar tusschenkomst daarbij te verleenen als gold het aanwerving van personeel voor 's Lands dienst".

De locale raden gingen er niet op in. Leerzaam zijn de motieven, die de gemeente Semarang tot eene weigering brachten, neergelegd in het advies over deze aangelegenheid door den burgemeester aan den gemeenteraad uitgebracht (*L. B.* 1916/1917 blz. 653/654).

„Waar de gemeente zich bij het indienstnemen van personeel op het standpunt heeft geplaatst, om enkel uit Nederland te laten overkomen

die krachten welke hier in Indië niet kunnen worden aangenomen, en zij tot nu toe geen moeilijkheden heeft ondervonden om in Holland op de gewenschte personen de hand te leggen, wil het mij voorkomen, dat het onnoodig is van de geboden bemiddeling gebruik te maken.

Is men er niet zeker van, dat de betrekking kan worden vervuld door benoeming van een candidaat, in Indië aanwezig, dan geschiedt de oproeping van sollicitanten en in Indië en in Nederland. Eerst bij de benoeming weet men dan pas, of iemand uit Nederland dan wel iemand uit Indië zal worden aangewezen en bij dit stelsel kan er dus van een bepaald aanwerven van candidaten in Holland geen sprake zijn.

Door het innemen van voorschreven standpunt, dat Uw college niet zal wenschen te verlaten, is het aantal ambtenaren, dat voor de gemeente Semarang in Nederland wordt aangeworven, niet groot.

De connecties met het Moederland zijn bovendien reeds zoovele, dat in de enkele gevallen, dat uitzending van een ambtenaar noodig is, met vertrouwen de tusschenkomst wordt ingeroepen van particulieren, welke tusschenkomst der gemeente Semarang reeds meermalen tot groote tevredenheid werd verleend.

Het bezwaar, dat voor 's Lands dienst is gelegen in den overgang van zijn personeel in localen dienst, geldt wederkeerig. Het kwam n.l. voor, dat personeel uit gemeentedienst in Gouvernementsdienst overging".

De zwakke punten van de regeeringsuitnoodiging, die alle locale ressorten over een kam scheert, de aanwerving van personeel voor de locale diensten uit de gouvernementsambtenaren als iets in den grond verkeerds voorstelt, dat grootmoedig gedragen wordt en eindelijk nauwelijks een spoor van besef toont, dat het regeeringstaak is de jonge en zwakkere onder de locale ressorten op de been te helpen en op gang te brengen, ook door het afstaan van geschikt personeel, komen door dit antwoord wel in het licht. De ontnuchterende antwoorden zijn inmiddels gevolgd door pogingen om in Nederland meer technisch personeel voor den Indischen gouvernementsdienst te werven: bij de recruteering schijnt dus al dadelijk rekening te worden gehouden met een zeker percentage personeelsverlies aan de locale ressorten, waarmede de juiste oplossing is bereikt.

Hoe moeilijk echter niet alleen het vinden, maar ook het blijven volgen van de rechte lijn is, moge blijken uit wat de redactie van *De Waterstaatsingenieur* in No. 10 van den 5^{en} jaargang (October 1917) onder het opschrift „Het personeelsverloop bij den Waterstaat" schrijft (*L. B.* 1917/1918, blz. 364):

„Tot Directeur van Gewestelijke Werken van Pasoeroean werd benoemd

de Ingenieur der 2e klasse van den Waterstaat F. C. Nienaber. Dit is de 18e ingenieur van den Waterstaat, die in den loop van 1917 's Lands dienst vaarwel zegt *).

Aan deze benoeming is eene geschiedenis vooraf gegaan, waaraan wij te dezer plaatse enkele beschouwingen willen wijden.

Zooals bekend ontvangen de locale gebiedsdeelen bij aanstelling van eigen technisch personeel van den Lande eene subsidie, welke wordt vastgesteld naar rato der bezoldiging van dat personeel, verhoogd met een bedrag van vijftien procent voor verlofstraktementen en pensioenen.

Volgens eene mededeeling van den Voorzitter van den Gewestelijken Raad van Pasoeroean werd aan dat college van Regeeringswege medegedeeld, dat evenbedoelde verhooging van *vijftien* tot *vijfentwintig* procent zou worden *verhoogd*, als voor de vervulling van de onderhavige vacature geen keus zou worden gedaan uit eventueele candidaten, die nog in het Ned. Ind. Waterstaatscorps in dienst zijn.

De bedoeling van dit voorstel is duidelijk.

Tengevolge van de zeer onvoldoende dienstvoorwaarden heeft de laatste jaren een groot verloop onder het Waterstaatspersoneel plaats, waaronder, zonder dat verloop, toch reeds een aanzienlijk tekort voorkwam.

Om dit verloop eenigszins te breidelen, tracht men de Locale Raden, die een beteren kijk op de arbeidsmarkt blijken te bezitten en door het scheppen van veel gunstiger dienstvoorwaarden veel Waterstaatspersoneel tot zich trekken, door aanbod van eene geringe subsidie-verhooging, te bewegen niet onder het Waterstaatspersoneel te werven.

Zooals van de betrokken zijde reeds direct werd opgemerkt, beteekent intusschen de van 's Landswege aangeboden premie al zeer weinig ten opzichte van het jaarlijksch budget der betreffende Locale Raden en zou het zeer te verwonderen zijn, als men om een duizend gulden meer subsidie den meest geschikt geoordeelden candidaat niet zou benoemen.

In dit geval is de Gewestelijke Raad van Pasoeroean niet op het voorstel ingegaan en heeft het middel dus geen doel getroffen.

Niettemin meenen wij een ernstig woord van protest niet achterwege te mogen laten tegen deze handelwijze, die ten doel heeft het Waterstaatspersoneel te bemoeilijken bij zijne pogingen om elders een betere positie te verwerven.

Zooals bekend, heeft de Regeering de Locale Raden eerst verzocht om geen Waterstaatspersoneel als technisch ambtenaar in dienst te nemen, tenzij de betrokken persoon reeds een jaar te voren of langer den Gouvernementsdienst had verlaten. Deze eisch **) heeft men om ons onbekende, maar overigens gemakkelijk te bevroeden, redenen laten vallen.

Instede van nu den royalen weg te bewandelen n.m.l. door verbetering der dienstvoorwaarden te trachten der concurrentie van derden het hoofd

*) In 1917 heeft dus 10 pCt. van het totaal aantal Waterstaatsingenieurs 's Lands dienst verlaten, zonder dat één hoofd- of subaltern ingenieur met verlof of pensioen ging.

**) Hier vergist de redactie van *De Waterstaatsingenieur* zich een eisch is nooit gesteld.

te bieden en zoodoende het personeelsverloop tot stilstand te brengen, treft men een maatregel, die ten nadeele van het betrokken personeel moet strekken. De animo om zich aan den Waterstaatsdienst te verbinden of in den dienst te blijven, zal door dezen gewraakten maatregel zeker niet vergroot worden; deze zal zeker op den duur juist het tegenovergestelde van hetgeen men er mee beoogde, ten gevolge hebben.

Overigens kan nog worden opgemerkt, dat door den bedoelden maatregel niet alleen de belangen van het Waterstaatspersoneel worden geschaad, maar dat hij al evenmin in het belang van het betrokken gewest geacht kan worden.

Waar de dienst der Gewestelijke Werken vroeger altijd een onderdeel van den Waterstaatsdienst vormde en de Gewestelijke Werken dus uit den Waterstaatsdienst zijn ontstaan, zal de stelling dat, in algemeenen zin gesproken, een ingenieur van den Waterstaat voor eene benoeming bij Locale Werken (althans zeker de eerste jaren na zijn optreden als zoodanig) de meest aangewezen persoon is, wel weinig tegenspraak ontmoeten.

Het belang van het Gewest zou dus medebrengen, dat in het algemeen juist Waterstaatspersoneel bij de Locale Werken werd benoemd, omdat dit reeds uit zijne voorafgaande practijk met de Locale Werken bekend is.

Instede van een premie te stellen op het niet aanwerven van Waterstaatspersoneel voor de Locale Werken, zou de Regeering een premie moeten stellen op de benoeming van candidaten die door den aard hunner voorafgaande practijk waarborgen geven voor meerdere geschiktheid....".

Ook de tijdsomstandigheden noodzaakten de Indische regeering op de aanschrijving van 23 April 1917 terug te komen. Onder dagteekening van 25 Maart 1918 No. 770/II deelde zij den localen raden mede,

„dat, aangezien de omstandigheden zich hadden gewijzigd in het bijzonder de noodzakelijkheid van uitbreiding der voedselproductie op den voorgrond is getreden, terwijl tal van zeer urgente verrichtingen op bevloeiïngsgebied door het steeds toenemend tekort aan ervaren technische krachten in verband met den overgang van Waterstaatspersoneel in localen dienst niet kunnen worden uitgevoerd, de Landvoogd zich tot zijn leedwezen genoodzaakt ziet op de vorige beslissing in zoover terug te komen, dat, zoolang de oorlog duurt, aan personeel van den Waterstaat niet meer zal worden toegestaan uit 's Lands dienst in dien van locale ressorten over te gaan.

Daarbij spreekt de Gouverneur Generaal het vertrouwen uit, dat, waar de onderwerpelijke beslissing is voorgeschreven door den plicht der overheid tot behartiging van vorengenoemd belang van hooger orde, hetwelk, naar de raden zullen moeten toestemmen, het zwaarst moet wegen, op de medewerking der raden zal kunnen worden gerekend."

Hoezeer vorige maatregelen op dit punt gevoeligheden op hebben opgewekt, bleek uit de ontvangst van dit toch waarlijk niet onredelijk verzoek in de vergadering van den gemeenteraad van Batavia, den dag tevoren gehouden. In het verslag dier zitting schrijft *De Locomotief* van 28 Maart 1918:

„.....de burgemeester deelde mede, van regeeringswege het telefonisch verzoek te hebben gekregen, de benoeming van bouwkundig ingenieur nog uit te stellen, omdat de landvoogd een circulaire in de pen had om te verzoeken dat gouvernementsambtenaren, met het oog op de tijdsomstandigheden, niet zouden worden opgenomen in particulieren of gemeentelijken dienst. En voor de genoemde betrekking was juist een gouvernementsambtenaar voorgedragen, de heer Cramer, ingenieur voor de gouvernementsgebouwen en in dit geval de eenige geschikte candidaat.

De heer Schotman werd furieus over dit verzoek, vroeg of de slavernij in Indië al afgeschaft was en of de gemeente dezen ambtenaar niet zelf bekostigde.

Hij vond de wijze, waarop de regeering zich hier in het particulier leven mengde, gewoon ongehoord en hij wilde aan het verzoek geen gehoor geven. Andere raadsleden vielen hem bij. De burgemeester trachtte de situatie te redden, door den baloorigen raadsleden voor te houden, dat zelfs de regeering recht had op eenige deferentie, maar het hielp geen zier. De heer Cramer werd met algemeene stemmen benoemd".

Met de indienststelling van eigen technisch personeel waren de gewesten nog niet ten volle op eigen voeten gekomen. Want het onderhoud van de gewestelijke heerendienstwegen was opgedragen gebleven aan de ambtenaren van het binnenlandsch bestuur, zulks in overeenstemming met artikel 20 der Locale raden-ordonnantie, dat den voorzitter van een localen raad de bevoegdheid verleent om voor den dienst van het ressort te beschikken over het hem als landsdienaar ondergeschikt personeel, zoover het, naar zijn oordeel, noodig en met de eischen van 's lands dienst vereenigbaar is.

Dat voor dit onderhoud ambtenaren van het binnenlandsch bestuur werden gebruikt, sprak welhaast van zelf. Want het wegenonderhoud geschiedde zoo goed als geheel in heerendienst, eene belasting in natura, waarbij de tusschenkomst van de plaatselijke bestuurshoofden onmisbaar was.

Die grond kwam te vervallen, toen de heerendiensten voor het wegenonderhoud werden afgeschaft en daardoor de volle nadruk viel op de technische hoedanigheden van hem, die op

het onderhoud toezag. De gedachte om dat toezicht over te dragen aan het technisch gewestelijk personeel moest zich wel vanzelf opdringen.

Het gewest Kedoe heeft het denkbeeld het eerst verwezenlijkt (decentralisatieverslag 1912/1913, blz. 89), doch vóórdat tot afschaffing van de heerendiensten was overgegaan en zonder dat het technisch personeel werd uitgebreid. Geheel voldaan is men daar over de verandering niet. Het gewest Batavia volgde dit voorbeeld, doch het decentralisatieverslag 1916/1917 (blz. 90/91) moet melden:

„In het belang van een gestadig, scherp toezicht op het wegenonderhoud werd met ingang van 1 Januari 1917 het beheer van het *dagelijksch* onderhoud der wegen van den dienst der gewestelijke werken overgedragen op het Binnenlandsch Bestuur onder toezicht van 's raads voorzitter, bijgestaan in zijn functie als Resident door de afdeelingshoofden, terwijl de Controleurs en Adspirant-Controleurs bij het Binnenlandsch Bestuur als uitvoerders voor het *dagelijksch onderhoud* zullen optreden. Deze laatsten erlangen daarbij de beschikking over de reeds in gewestelijken dienst zijnde wegopzieners en mandoers. 's Raads voorzitter wordt bijgestaan door de wegen- en de technische commissies. De verhouding van den technischen dienst tot de uitvoerders van het dagelijksch onderhoud is bij reglement geregeld."

Madioen, Kediri en Pekalongan begonnen met voorzichtige proefnemingen.

Het decentralisatieverslag 1914/1915 vermeldt nopens eerstgenoemd gewest op blz. 91:

„Het onderhoud der geasphalteerde wegen ter hoofdplaats Madioen berust bij den gewestelijken technischen dienst, terwijl dat van andere wegen in handen is van de besturende ambtenaren."

en over Pekalongan op blz. 82:

„Het onderhoud was, zooals tot nog toe gebruikelijk, opgedragen aan de Controleurs van het Binnenlandsch Bestuur. Aangezien deze ambtenaren echter reeds met allerlei anderen arbeid overstelpt zijn, wordt de mogelijkheid overwogen om dit onderhoud geheel of gedeeltelijk over te brengen naar den dienst der Gewestelijke Werken, nu de Gewestelijke Raad over eigen personeel kan beschikken."

Betreffende Kediri deelt het verslag 1915/1916 op blz. 103 mede:

„Het onderhoud berust bij de bestuursambtenaren. Bij wijze van proef

werden de wegen in de contrôle-afdeeling Kediri vanaf 1 Januari 1916 in onderhoud genomen door den Dienst der Gewestelijke Werken."

In Pekalongan brengt de nieuwe regeling, jammer genoeg, teleurstelling.

Verslag 1915/1916, blz. 89:

„In 1916 is bij wijze van proef de groote weg van grens Cheribon tot grens Semarang in onderhoud gegeven aan het vast technisch personeel van het gewest. Reeds nu kan die proef als mislukt beschouwd worden, voornamelijk omdat het technisch personeel over veel minder toezicht kan beschikken dan de Controleurs van het Binnenlandsch Bestuur."

Het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 96 voegt hieraan toe:

„Gebrek aan fondsen voor betaling van toezichthoudend personeel heeft den raad genoopt het onderhoud van den grooten weg, loopende van de grens van Cheribon tot aan de grens van Semarang, welk weggedeelte bij wijze van proef in het afgeloopen jaar door den technischen dienst van het gewest werd onderhouden, weer aan de Controleurs van het Binnenlandsch Bestuur op te dragen."

Toch lieten de leiders der decentralisatie zich niet afschrikken; voorzitters en leden der gewestelijke raden zagen in, dat het voor den groei der decentralisatie noodzakelijk is de uitvoering van de gewestelijke werken op den duur niet meer te doen geschieden door landsdienaren, doch bij uitsluiting door personeel in localen dienst. In 1916 waagde het gewest Cheribon den stap (decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 95):

„Tot 1 Augustus van het verslagjaar had de uitvoering der werkzaamheden plaats, door het vanwege de Regeering ter beschikking van het gewest gestelde landspersoneel: de controleerende ambtenaren van B. B. voor zoover betreft de wegen in ieders ressort, onder het algemeen toezicht van den Directeur der gewestelijke werken, een ambtenaar van den Waterstaat en 's Lands B. O. W. en deze zelf, voor zoover betreft de controle-afdeeling Koeningan, omdat aan den betrokken Controleur, die lid is van den gewestelijken raad van Cheribon, geen rekenplichtigheid aan den raad kon worden opgelegd.

Na dien datum werden de werkzaamheden overgenomen en voortgezet door het eigen technisch personeel, bestaande uit een Directeur en drie Opzichters der gewestelijke werken geplaatst te Cheribon, Koeningan en Tjiwaringin, aan wie de noodige wegen-opzichters, mandoors en wegarbeiders, benevens eenig administratief personeel zijn toegevoegd".

Kediri was reeds voorgegaan (t. a. p., blz. 109):

„In 1917 worden alle gewestelijke wegen door den dienst der gewestelijke werken onderhouden".

Van de Preanger Regentschappen rapporteert hetzelfde verslag (blz. 92):

„In verband met het voornemen om dit (wegen)onderhoud aan den technischen dienst over te dragen heeft deze de regeling daarvan in studie".

Semarang en Pasoeroean, geleerd door anderer ervaring, gingen voorzichtiger te werk. Zij zagen in, dat overdracht van het gewoon wegenonderhoud op den technischen dienst alleen mogelijk zou zijn, indien de werkkrachten, waarover deze dienst de beschikking heeft, werden vermeerderd. Dit zou kosten medebrengen. Reeds in het decentralisatieverslag 1915/1916 kon men op blz. 91 onder „Gewest Semarang" lezen:

„Van een overgaan van de zorg voor het onderhoud der wegen van de ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur naar die der gewestelijke werken, hoe gewenscht ook, niet alleen in het belang van het onderhoud der wegen, dat dan naar de eischen der techniek kan plaats vinden, maar ook in het belang van het Land, daar eerstbedoelde ambtenaren meer dan thans het geval is zich aan hun eigenlijke bestuurstaak zullen kunnen geven, wanneer zij van de beslommeringen van het wegenonderhoud zijn ontheven — kon in het verslagjaar evenmin iets komen als in voorafgaande jaren en wel uit hoofde van gebrek aan fondsen".

Later bedachten de beide laatstgenoemde gewestelijke raden, dat, waar die overdracht de bestuursambtenaren zou ontheffen van werkzaamheden en zij ten gevolge daarvan meer tijd voor de landsbelangen zouden beschikbaar hebben, verwacht mocht worden, dat de regeering de aan dien maatregel verbonden kosten wel geheel of ten deele zou willen dragen. Daartoe richtten zij zich dan ook tot haar.

Met voldoening mag worden geconstateerd, dat de Indische regeering zich op het breede standpunt stelde en bereid bleek te zijn (decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 97) om — uiteraard behoudens de instemming van den begrootingswetgever — eene bijdrage te verstrekken in de kosten van de overdracht aan eigen personeel van de tot dusver aan het binnenlandsch bestuur opgedragen zorg voor het onderhoud der wegen. Het bedrag dier

tegemoetkoming zou echter eerst kunnen worden vastgesteld, nadat de nieuwe regeling eenigen tijd heeft gewerkt en bekend is, hoeveel de kosten in werkelijkheid bedragen. Voorts wees de regeering op de wenschelijkheid om, ten einde teleurstellingen te voorkomen, bedoelden overgang geleidelijk te doen plaats hebben, bij wijze van proef, te beginnen met de afdeeling van het gewest, waar, in verband met het aanwezige technisch personeel der gewestelijke werken, het toezicht op het wegenonderhoud gemakkelijk is uit te oefenen en gelegenheid bestaat het benoodigde lagere personeel (mandoers enz.) zelf op te leiden.

Ten einde eenig inzicht te geven in den omvang en den groei der locale ambtenaarskorpsen volgen hier eenige aan de decentralisatieverslagen ontleende cijfers. In vasten dienst der locale ressorten waren op 1 Januari van de jaren 1912—1917 achtereenvolgens:

202	europeanen,	436	inlanders,	23	vreemde	oosterlingen.
301	„	929	„	46	„	„
310	„	1301	„	56	„	„
391	„	1942	„	58	„	„
432	„	2177	„	71	„	„
477	„	2280	„	60	„	„

Hierbij valt op te merken, dat niet alle in den localen dienst volledig hun bestaan vinden. Vele betrekkingen zijn van weinig beteekenis, zoo b.v. in de meeste gebiedsdeelen die van administrateur der begraafplaatsen. Bij vervulling van twee of meer betrekkingen door eenzelfden persoon is alleen de hoofdbetrekking in aanmerking genomen.

HOOFDSTUK III.

LOCALE RADEN EN GEZONDHEIDSZORG.

---

§ 1. Europeesche en inlandsche gemeente.

In § 2 van het eerste hoofdstuk kwam reeds uit voor welk een droeve erfenis op het gebied van woning- en daarmede van gezondheidstoestanden vooral de grootere gemeenten in haar gebied kwamen te staan. Aan goeden wil om in te grijpen heeft het harerzijds niet ontbroken, maar pogingen tot verbetering vonden tallooze moeilijkheden op haren weg.

Een daarvan was een wettelijke moeilijkheid. Op het terrein, waar de nieuwe (europeesche) gemeente den scepter voerde, bevonden zich reeds van oude tijden de inlandsche gemeenten, met eigen overheid, eigen middelen en een taak die voor een zeer groot gedeelte niet afwijkt van die der nieuwe instellingen.

Ook binnen het ressort der stadsgemeenten hadden deze inlandsche instituten, desa's of kampongs geheeten, hare door artikel 71 van het regeeringsreglement gewaarborgde autonomie behouden: haar werd „de regeling harer huishoudelijke belangen" gelaten. Een wettelijke afpaling van de bevoegdheden der (europeesche) stadsgemeente eenerzijds en van de desa anderzijds had niet plaats gevonden.

De inlandsche gemeente als zoodanig kon dit koud laten: in haar inwendig bestaan kon daardoor geen wijziging ten kwade komen. Het desaverband was er — anders dan buiten de stad — al zeer los; het desabestuur zorgde een weinig voor politie, voor de bouwgronden, zoo die er waren, het trok de gemeentelijke inkomsten en reed de inlandsche belastingplichtigen na.

Voor de nieuwe stadsgemeente stond de zaak anders. Zorg voor de belangen van haar ressort, voor straatverlichting, voor wegen, rioleering, gezondmaking, onderwerpen, waarmede de inlandsche gemeente zich praktisch niet inliet, bracht haar noodzakelijk in aanraking met de kampongs. En dan rees de vraag of de stadsgemeente zich met de kampongtoestanden mocht inlaten en hoever zij daarbij mocht gaan. Dat de locale raden wel eens in de desa's hebben ingegrepen, staat wel vast. Toch heeft men van bepaalde conflicten niet gehoord. Gezaghebbende schrijvers voeren daarvoor meerdere redenen aan. Bij Mr. Kleintjes kan men (I, blz. 211) lezen:

„De redenen, dat zich tot nog toe geen moeilijkheden van bijzonder ernstigen aard hebben voorgedaan en de kamponghoofden zich niet tegen de beslissingen der raden, die de huishoudelijke belangen hunner kampongs raakten, verzet hebben, zal wellicht o. a. gezocht moeten worden in de omstandigheid, dat het hoofd van plaatselijk bestuur ambtshalve voorzitter is van den plaatselijken raad."

Mr. Woesthoff voegt hieraan toe (blz. 177):

„Deze omstandigheid is zeer zeker een gewichtige, vooral nu de resident ambtshalve voorzitter is van den gewestelijken raad, bij welk college, ofschoon op eene wijze, welke minder aan den dag treedt, dan bij den plaatselijken raad, dezelfde quaestie speelt. Ik meen echter opgemerkt te hebben, dat nog eene andere omstandigheid conflicten heeft voorkomen: de nog steeds lijdzame natuur van den Inlander, gepaard aan een zekeren koopmansgeest, welke geen verzet zal aanteekenen tegen het behartigen, kosteloos nog wel, zijner belangen door zijn natuurlijken verzorger, in wien hij niet ziet zijn eigen desa, maar het gouvernement. Wellicht heb ik verkeerd gezien, maar ik meen, dat in de kota's althans elk besef van deze autonomische desa verdwenen is; op het platte land schijnt de toestand een andere, ofschoon ook daar herhaaldelijk het bestuur maatregelen heeft genomen, welke in het eigen bestel der desa ingegrepen hebben ...."

In dat alles ligt waarheid, maar het blijft eenzijdig. Vraagt men, waarom van conflicten tusschen inlandsche gemeente en localen raad niet wordt gehoord, dan is de eerste en voornaamste, dat de locale raden, ook waar het gold ten hemel schreiende kampongtoestanden, zich door de papieren barrière der „desa-autonomie" hebben laten afhouden van ingrijpen. En het hoofd van plaatselijk bestuur, dat ons hierboven wordt geschilderd als de man, die door zijn gezag de kamponghoofden

in een onwettig ingrijpen van den localen raad deed berusten, was juist veelal degeen die als voorziter van den raad bedoeld tooverwoord uitsprak. Van dien kant kwam de oppositie, toen in den Semarangschen raad in 1911 het voorstel werd gedaan om de waterleiding ook in de kampongs aan te leggen, verzet van die zijde had den gemeenteraad van Batavia reeds op 11 Augustus 1905 genoopt zich tot de regeering te wenden met het verzoek om te willen mededeelen, in hoeverre de raad de voor de gemeente Batavia uit de algemeene geldmiddelen afgezonderde fondsen ook ten behoeve van de kampongs mocht aanwenden. Theoretisch geheel zuiver gesteld was de vraag niet, maar de bedoeling was duidelijk.

Het antwoord kwam bij regeeringsbrief van 15 Maart 1907 No. 698. Het is te merkwaardig om het niet in zijn geheel weer te geven:

„Op den voorgrond stellende, dat voor de geldmiddelen, aan de gemeente Batavia uit de algemeene kas toegekend, geen andere bepalingen gelden dan voor die, welke zij uit anderen hoofde bezitten of verkrijgen mocht, is de gestelde vraag aldus weer te geven: mag de gemeente in het algemeen zich bevoegd achten in de bovenbedoelde belangen te voorzien?

Het antwoord dient, naar het inzien van den G.G., in dien zin te luiden, dat:

a. in het algemeen de gemeente Batavia niet bevoegd is om zich kampongbelangen als de hooger bedoelde aan te trekken, doch dat:

b. de gemeente die bevoegdheid erlangt, zelfs verplicht wordt dienovereenkomstig te handelen, zoodra een kampongbelang tevens beteekenis krijgt voor hen, die niet tot de kamponggemeenschap behooren, en aldus een belang wordt van de huishouding der gemeente Batavia, hetgeen bijv. het geval zal zijn wanneer een kampongweg feitelijk een middel van verkeer tusschen buiten de kampongs gelegen wijken wordt, wanneer een kampongoot gevaar voor de gezondheid van anderen dan de kampongbewoners veroorzaakt, of wanneer Bataviasche wijken buiten de kampongs ontsierd zouden worden door daarop uitkomende kampongwegen.

Het eerste gedeelte van dit antwoord vindt zijn toelichting in de eerste alinea van artikel 8 der ordonnantie in Staatsblad 1905 No. 204 opgenomen concrete aanduiding van den werkkring van den Bataviaschen gemeenteraad *).

Weliswaar draagt gemeld artikel den gemeenteraad o.m. op te voorzien in de bij artikel 3 omschreven *) behoeften, derhalve — zie aldaar sub a. — o.a. in de behoefte aan onderhoud enz. van wegen, bruggen

---

*) Men vergelijke blz. 19 en 20 hiervoor.

e.d.m. maar, al moge artikel 3 naar den letter algemeen luiden, geen onderscheid maken tusschen kampong- en andere behoeften, in werkelijkheid kan het niet slaan op zuivere kampongbehoeften. Dit blijkt in de eerste plaats uit de woorden „niet meer", in den zesden regel van het artikel voorkomende; de uitspraak toch dat „niet meer" uit 's Lands geldmiddelen zal worden voorzien in zekere behoeften, kan slechts zin hebben voor zoover zij betrekking heeft op behoeften, waarin tevoren wèl uit die geldmiddelen werd voorzien, en dit was niet het geval ten aanzien van zuivere kampongbehoeften.

Leidt dus reeds het verband tusschen de artikelen 3 en 8 tot de conclusie, dat de wetgever met de woorden „de voorziening in de bij artikel 3 omschreven behoeften" zuivere kampongbehoeften *niet* mede op het oog kan hebben gehad, dat derhalve bij dat zinsdeel het stilzwijgend voorbehoud moet worden aangenomen „voorzoover die behoeften niet ten laste komen van kampongs of anderen" *), die slotsom vindt steun in de twee volgende feiten, t.w.

1°. dat bij de afzondering van geldmiddelen ten behoeve van de gemeente Batavia niet is rekening gehouden met de in artikel 3 Staatsblad 1905 No. 204 genoemde behoeften, voor zoover die uitsluitend de kampongs betreffen;

2°. dat bij artikel 5 van Staatsblad 1905 No. 204 de in artikel 3 genoemde *zaken* slechts aan de gemeente in beheer zijn gegeven voor zoover die zaken tot dusver *van Landswege* beheerd werden, zoodat het beheer van de bestaande kampongwegen o.a. niet aan de gemeente is overgedragen.

Ook het tweede gedeelte van voormeld antwoord op de hooger bedoelde vraag (b) steunt op gemeld artikel 8 van Staatsblad 1905 No. 204, meer in het bijzonder op de slotwoorden der eerste alinea van dat artikel. Door dat zinsdeel toch wordt, in het algemeen en buiten elk verband met het tot beperking nopend artikel 3, tot den werkking van den gemeenteraad gebracht, de bevordering van de openbare gezondheid en het openbaar verkeer in de gemeente, zoomede van hare verfraaiing en deze bepaling dient, naar het gevoelen van Z. E. tot de gevolgtrekking te leiden, dat wanneer een kampongbelang *tevens* wordt gezondheids-, verkeers- of verfraaiingsbelang van de geheele gemeente, de gemeenteraad bevoegd en zelfs verplicht is om de zaak aan zich te trekken. Wel levert bij den eersten aanblik artikel 5 van Staatsblad 1905 No. 204 een bezwaar tegen bedoelde gevolgtrekking op, doch men zal, naar 's Landvoogds inzien, als consequentie van het besproken onderdeel van artikel 8 moeten aanvaarden, dat de gemeenteraad bevoegd is het beheer van bestaande kampongwegen, -bruggen enz. aan zich te trekken, voor zoover zulks noodig is tot vervulling zijner wettelijke taak met betrekking tot de openbare gezondheid, het openbaar verkeer en de verfraaiing der gemeente.

*) „Of anderen" met het oog op den aan de opgezetenen van particuliere landerijen opgelegden onderhoudsplicht van wegen. Verg. artikel 2 sub c der resolutie in Staatsblad 1836 No. 6.

Blijkt uit het vorenstaande, dat naar het gevoelen van den G. G., de gemeenteraad te Batavia onder bepaalde omstandigheden reeds thans de bevoegdheid en zelfs de verplichting heeft om kampongbelangen aan zich te trekken, het in hoofde aangehaald schrijven heeft de Regeering aanleiding gegeven om de vraag in overweging te doen nemen of met zoodanige incidenteele, van het algemeen gemeentebelang afhankelijke bemoeienis van den gemeenteraad met de belangen der binnen zijn ressort gelegen kampongs op den duur kan worden volstaan, en of het niet aanbeveling zou verdienen de constructie der gemeente te herzien in dien geest, dat de raad de behartiging der openbare belangen, die tot zijn werkkring zijn of worden gebracht, worde opgedragen *voor zijn geheele ressort zonder onderscheid.*"

Ziehier de ambtelijke oplossing *) die, naar bij eenig nadenken blijkt, alle afdoende gezondheidszorg onmogelijk maakt. Bewoonbaarmaking van de Indische stad en onaangetast laten van de mesthoopen, zooals op blz. 17 hierboven werden beschreven, kunnen niet samengaan.

De missive zelf was eene vergissing; zij was gericht tot den gemeenteraad van Batavia, dat nagenoeg geheel bestaat uit particuliere landerijen en daarop komen geen autonome desa's voor. En bij schrijven van 27 October 1915 No. 2662 (*L. B.* 1915/1916, blz. 310/311) deed de regeering zelf dien gemeenteraad dan ook weten, dat hij, naar haar inzicht „zonder meer bevoegd is zijn zorgen ook uit te strekken tot de kampongs op de particuliere landerijen, voor welke artikel 71 van het Regeeringsreglement niet geldt." Doch het kwaad was geschied ook in de gemeenten, waar bedoeld artikel 71 wel gold: de gemeentelijke werkzaamheid op het gebied van gezondmaking van den bodem was lamgeslagen. Hoe de praktijk zich in Batavia moest redden, leert de mededeeling van den heer EIJKEN hierboven op blz. 59 opgenomen.

Dit werd zoo ernstig gevoeld, dat de verhouding tusschen gemeente en desa reeds voorkomt op het lijstje van onderwerpen, genoemd in de Bandoengsche circulaire, die aan de eerste decentralisatiebijeenkomst voorafging (blz. 98) en een punt van beraadslaging uitmaakte op het tweede congres (*Med.* No. 2, blz. 35 en 85). Daarvoor leverde Mr. CHR. P. VAN WIJNGAARDEN de inleiding.

---

*) Op een dergelijke wijze werd met een beroep op art. 71 Regeeringsreglement van regeeringswege erkend, dat er bezwaren bestonden tegen eene verlichting van de desa's door de gemeente. *L. B.* 1914/1915 blz. 103 e.v.).

Van zijne conclusies zijn voor het hier besproken onderwerp vooral van belang:

III. Artikel 71 Regeeringsreglement verstaat onder huishoudelijke belangen der Inlandsche Gemeenten belangen, die alleen en uitsluitend de Inlandsche Gemeenten betreffen.

VIII. De bevoegdheid (van den localen raad) tot het maken van verordeningen is dezelfde voor het gebied der Inlandsche Gemeenten en daarbuiten binnen 's Raads ressort.

XI. De verdere werkkring der Gemeenteraden, krachtens artikel 8 der Stichtings-ordonnanties, wordt door de bevoegdheid der Inlandsche Gemeente tot regeling harer huishoudelijke belangen niet beperkt.

Dat de inleider de autonomie der desa niet ontkent, spreekt wel vanzelf; aan haar wil hij niet tornèn. Maar de hoofdlijn van zijn betoog richt zich op een onderzoek naar de beteekenis van het woord „huishoudelijke belangen" in meergenoemd regeeringsreglement-artikel. Dat reglement kwam tot stand in Nederland in de dagen van THORBECKE, toen grondwet, provinciale en gemeentewet voor het moederland reeds drieërlei huishouden hadden erkend. En reeds in zijn *Aanteekening* had THORBECKE aan de uitdrukking „huishoudelijke belangen" zijn eigenaardigen inhoud gegeven, te weten hetgeen *alleen* de gemeente, hetzij in haar geheel, hetzij hare leden als leden dier gemeente betreft. Dezen toetssteen hanteerende, blijft een onderzoek naar de verhouding tusschen gemeente en desa niet staan bij de vraag of een bepaalde kamponggoot ook gevaar oplevert voor anderen dan inlanders. maar dringt door tot deze andere vragen, of een gemeente gezond kan zijn, wanneer zich binnen haar ressort een desa bevindt met door en door vervuilden bodem; of de volksgezondheid op peil kan zijn, wanneer een gedeelte der inwoners wegkwijnt aan malaria of wanneer een gedeelte der inwoners verstoken is van goed drinkwater?

Het antwoord op deze vragen wijst uit, hoezeer, met het ontstaan van de grootere gemeenschap, de europeesche gemeente, de eertijds huishoudelijke belangen der desa zijn geworden gemeentelijke aangelegenheden, welker behartiging voor den gemeenteraad plicht en recht is. De geheele wateraf- en -aanvoer in de desa b.v. komt zoo onder gemeentelijk opzicht; aan de desa blijft alleen wat op de evengenoemde groote gemeentelijke belangen geen invloed heeft.

Ziedaar de oplossing van den particulier. Een gevaarlijke oplossing, zoo men wil. Maar eene, waarbij de locale raden onmiddellijk hadden kunnen werken en de regeering zich had kunnen bepalen tot toezicht of zij wellicht ook te ver gingen om eerst zoo daarvan bleek, een gebiedend halt te roepen. Bovendien moge worden herinnerd aan de woorden, waarmede Mr. VAN WIJNGAARDEN de mondelinge toelichting op zijn praeadvies beëindigde:

„Naar het mij voorkomt, is dit resultaat alleszins bevredigend. En het ontgaat mij daarbij niet, dat de bevoegdheden van den Gemeenteraad in de kampongs eene zeer groote blijkt te zijn. Dit laatste is echter allerminst een bezwaar. Want wanneer wij voor de Gemeenteraden het recht vindiceeren, om in de kampongs regelend op te treden, geschiedt zulks niet om de Inlandsche bevolking zware lasten op te kunnen leggen, of voor die bevolking hinderlijke bepalingen in het leven te kunnen roepen. Wanneer de Gemeenteraden in de kampongs regelend willen optreden, geschiedt dit vooral in de overtuiging, dat daar nog veel moet worden gedaan om de Inlandsche bevolking in eene betere maatschappelijke positie te brengen en met de bedoeling om daartoe zooveel mogelijk mede te werken".

Van eenigen invloed van dit praeadvies op de ambtelijke opvattingen, blijkt niet. De regeering heeft haar onderzoek naar „het aanbevelenswaardige eener reconstructie der gemeente" voortgezet met tot resultaat de wet van 23 Februari 1918 (Ned. St. 1918 No. 119), waarbij de ordonnantie bevoegd is verklaard om inlandsche gemeenten, die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn binnen het ressort van een gemeenteraad, voor zoover het binnen die grenzen vallend gebied betreft, op te heffen, of, voor zooveel noodig te ontheffen van hunne autonomie; die ordonnantie voorziet dan voor zooveel noodig in de gevolgen van die opheffing.

Formeel is deze oplossing volkomen in orde. Een harer praktische bezwaren is dat wat anders geleidelijk en op initiatief der locale raden was gegroeid, thans in eens gaat gebeuren. Terwijl nu het initiatief van de regeering uitgaat, die om de locale raden aan het werk te krijgen al aanstonds met den geldbuidel rammelt. Het regeeringsschrijven van 30 Mei 1917 No. 1352/II (*L. B.* 1917/1918, blz. 52), naar aanleiding van het destijds nog aanhangige wetsontwerp aan den gemeente-

raad van Semarang gericht, stelt voor deze plaats eene algeheele opheffing van de binnen hare grenzen gelegen desa's in het uitzicht.

„Bij die opheffing"

— zoo vervolgt het —

„valt met betrekking tot het terrein der kampongs aan de gemeentebesturen bemoeienis toe met al datgene wat buiten de desa's thans reeds den gemeentebesturen krachtens hunne instellingsordonnanties tot taak is gesteld en het komt derhalve dan op den weg der betrokken gemeenten te liggen zoo spoedig mogelijk een grondige verbetering van de kampongtoestanden ter plaatse ter hand te nemen. Met het oog daarop is de Regeering er toe overgegaan op de ontwerp-begrooting voor 1918 een memoriepost uit te trekken voor tegemoetkoming aan gemeenten in de uitgaven voor werken, verband houdende met de opheffing der inlandsche gemeenten binnen hare grenzen gelegen".

Daarop wordt advies gevraagd over de wijze, waarop het aan de orde gestelde vraagstuk het best ware aan te vatten en, na met vaderlijke vooruitziendheid de gemeente er op gewezen te hebben, dat die verbetering van kampongtoestanden toch vooral niet los van andere werkzaamheden, woningverbetering, pestbestrijding, rioleering en afwateringswerken moet worden ter hand genomen en vooral niet zonder overleg met de betrokken diensttakken, teekent het schrijven nog aan, dat wat de kosten der kampongverbetering betreft, het niet in de bedoeling der regeering ligt, deze zonder meer geheel voor rekening van het land te doen komen.

Een antwoord op dit schrijven, dat overigens de voorgeschiedenis wel wat al te zeer voorbijziet, waar het van regeeringswege de gemeenten ten aanzien der kampongtoestanden zoo tot plichtsbetrachting meent te moeten aanzetten en blijkbaar onbekend is met het feit, dat juist de gemeente Semarang de eerste is geweest, die tusschen verbetering van kampongtoestanden, pestbestrijding, waterafvoer en woningverbetering praktisch verband heeft gelegd (vgl. blz. 33) bleef niet uit; de rekening werd gepresenteerd. De gemeenteraad van Semarang antwoordde (*L. B.* 1917/1918, blz. 121), dat, wanneer besloten wordt tot opheffing der dessa's binnen de grenzen der gemeente, de raad er prijs op stelt, dat door het land volledig wordt vergoed

de kosten van onderhoud en verlichting der kampongwegen, zooals dit ook is geschied met de thans reeds aan de gemeente in beheer gegeven wegen; voorts dat de gemeente geleidelijk de plannen tot verbetering der kampongtoestanden inzake wegen, rioleering, assaineering, etc. bij de regeering zal voorbrengen, onder overlegging van een raming der kosten en voorstellen tot dekking daarvan.

Op het bepaald noodlottig te noemen gevolg van de oude regeeringsbeslissing viel nog eens de klemtoon bij een andere gelegenheid.

Van het Nederlandsch gezantschap te Tokio had de Indische regeering een rapport ontvangen, waarin de gezantschapssecretaris aldaar, Mr. G. L. THURKOW „Indrukken over den Amerikaanschen Gezondheidsdienst op de Philippijnen" geeft. Een gedeelte daarvan (*L. B.* 1917/1918, blz. 26 e.v.) handelt over de werkzaamheden der sanitary-engineers, t. w. het toezicht op den huizenbouw, de inspectie van waterwerken, draineering en rioolwerken en den bouw van openbare gemeentewerken, terwijl zij den gemeenteraad van advies moeten dienen bij den aanleg van straten en wegen en de vorming van nieuwe wijken. Dit rapport had bij den gouverneur generaal de vraag doen rijzen, of de instelling van een korps van dergelijke met het toezicht op de volksgezondheid belaste ambtenaren reeds een punt van overweging had uitgemaakt bij den raad en zoo niet of het geen aanbeveling zou verdienen de wenschelijkheid en de mogelijkheid van de totstandkoming eener dergelijke instelling thans in overweging te nemen. In verband daarmede werd het bewuste gedeelte aan de locale raden gezonden met de verblijdende mededeeling (regeeringsschrijven van 7 April 1917 No. 898/III A²), dat, voor het geval de raad tot eenen maatregel als hierbedoeld mocht besluiten, de landvoogd bereid was om de gemeente desnoodig, zooveel mogelijk, bij de uitvoering daarvan steun van landswege te verleenen....."

Het antwoord was ietwat pijnlijk.

De gemeente Semarang kon schrijven (*L. B.* 1917/1918, blz. 63):

I. dat het korps van „Sanitary engineers" gelijk dit te Manilla bestaat in hoofdzaak overeenkomt met wat in de Gemeente Semarang georganiseerd is onder Bouw- en Woningtoezicht;

II. dat de Regeeringssteun reeds is gevraagd voor de instelling van een Gemeentelijken Gezondheidsdienst en dat voor een belangrijke uitbreiding in verband met de pestbestrijding te geven aan den dienst van het Bouw- en Woningtoezicht, wellicht nader steun zal worden gevraagd.

Men had er met den heer PLATE (vgl. blz. 24) aan toe kunnen voegen, dat, wat men den Indischen gemeenten verwijten wil, den meesten niet kan worden ontzegd actief te zijn geweest op het gebied van de stelselmatige stadsuitbreiding. Zeker niet, als in rekening gebracht worden de moeilijkheden, welke na 1906, het geboortejaar der groote gemeenten, doorworsteld moesten worden en als de onbekendheid met het gemeentelijk werk en de afwezigheid van ervaren personeel geboekt worden. Zeker ook niet, als de vergelijking getrokken wordt met Nederland.

Want niettegenstaande de Nederlandsche gemeenten reeds jaar en dag het maken van een plan voor stadsuitbreiding tot haar taak rekenden en zij daarvoor toegerust waren, niettegenstaande de woningwet van 1901 den gemeenten van meer dan 10.000 zielen het maken van een uitbreidingsplan gebiedt, hebben van de grootere gemeenten slechts Amsterdam en Den Haag aan hunne volle verplichting voldaan en zijn Rotterdam en Utrecht in meer of minder mate in gebreke gebleven.

In Indië was in 1916 de stand van zaken aldus: Batavia, ondanks een zeer piepende gemeentelijke machine, heeft een gedeeltelijk plan in ontwerp gereed, Bandoeng heeft deskundigen in vollen arbeid, Semarang is gereed, in Soerabaja is een speciaal bureau aan het werk, Medan is deels gereed.

Te Bandoeng kwam de burgemeester tot eenzelfde conclusie, in een ter zake aan den gemeenteraad uitgebracht advies (*De Locomotief*, 17 December 1917). Tegenover het werk van den Amerikaanschen sanitary-engineer kan de Bandoengsche gemeente het volgende lijstje stellen:

1. Aanleg van een hoogdruk-waterleiding met chemisch goed en bacteriologisch geheel betrouwbaar water, welke waterleiding zich ook uitstrekt over de kampongs. Verstrekking van het water aan openbare drinkfonteinen kosteloos en overigens volgens een tarief naar draagkracht van de bevolkingsklassen, zulks teneinde het water zooveel mogelijk onder ieders bereik te brengen.

2. Instelling van een bouw- en woningtoezicht met daadwerkelijk toezicht, vooral uit een oogpunt van doelmatigen en hygienischen stadsbouw en zulks voor den bouw van woningen van alle bevolkings-klassen; indienststelling van inlandsch personeel voor toezicht in de kampongs; uitbreiding van de bevoegdheid van den dienst door aanvulling van het rooireglement. (Het z.g. rooiwezen, ingesteld door het gouvernement en in de eerste jaren ook behouden door de gemeente, gaf voor Bandoeng slechts een zeer beperkt toezicht, dat op hygienisch gebied vrijwel niets bereikte.)
3. Bouw van hygienische pasars en aanstelling van een veearts voor toezicht op het bedrijf daarvan.
4. Bouw van abattoirs en aanstelling van een veearts voor de leiding van den veeartsenijkundigen dienst, met den voorgenomen bouw van een laboratorium, dat ook op ander hygienisch gebied werkzaam zal zijn. (Toezicht op andere voedings-middelen, hygienische onderzoekingen in verband met de technisch-hygienische vraagstukken, enz.)
5. Doelmatige organisatie van den reinigingsdienst en invoering van vuilverbranding.
   Begieten van wegen uitsluitend met waterleiding-water.
6. Hygiënische verbetering van de verkeerswegen, door geleidelijke toepassing van asfalt- en soortgelijke bestrating.
7. Voorbereiding van het vraagstuk betreffende verbetering van afwatering en rioleering en beschikbaarstelling van fondsen voor het dempen van poelen en plassen.
8. Verbetering van de beplanting langs wegen en aanleg van parken.
9. Medewerking op sportgebied.
10. Voorbereidende maatregelen voor het oprichten van een algemeen gemeentelijk ziekenhuis met steun van regeering en particulieren.
11. Aankoop van ± 160 H.A. grond voor stadsuitleg met aanleg van wegen, rioleering, parken en pleinen; beschikbaarstellen van doelmatige bouwperceelen voor alle bevolkings-klassen (instelling van een grondbedrijf). Het in bewerking nemen van een algemeen uitbreidingsplan.

Op het programma stonden reeds:

1. Bouw van openbare badhuizen en privaten in de kampongs en van waschplaatsen. (Hiervoor werd door den landvoogd ƒ 5000 beschikbaar gesteld. Op de ontwerp-gemeente-begrooting voor 1918 werd een bedrag van ƒ 10,000 voor dit doel uitgetrokken).
2. Vaststellen van een moderne bouw- en woning-verordening.
   Instellen van een woningonderzoek. (Door de instelling van een gemeentelijken landmetersdienst werd de grondslag gelegd voor een alsnog te creëeren afzonderlijk woningtoezicht).
3. Uitbreiding van den reinigingsdienst door strenger bepalingen omtrent de zindelijkheid van erven, o.a. (Hiertoe werd een z.g. Netheids-verordening gemaakt, die spoedig in behandeling komt).

4. Met gouvernementssteun het verbeteren van afwatering en rioleering.
5. Met gouvernementssteun uitbreiding van de gemeentelijke zorg over de kampongs op het gebied van verkeerswegen, verlichting, afwatering, rioleering, reinigingsdienst, enz.
6. Het nemen van maatregelen voor het bevorderen van den bouw van doelmatige woningen voor weinig-gegoede Europeanen, Chineezen en Inlanders.

De vergelijking met de Philippijnen viel waarlijk niet ongunstig uit voor de Indische gemeentebesturen. Maar, zoo schreef de burgemeester verder, in aansluiting aan een voorafgaand rapport van den directeur van gemeentewerken,

„indien uit het Filippijnen-rapport zou kunnen worden opgemaakt, dat de zorg voor de volksgezondheid hier minder vergevorderd is dan daar, dan moet zulks vooral worden toegeschreven *aan de onvoldoende zeggenschap van den gemeenteraad over de kampongtoestanden,* gepaard met de betrekkelijk geringe financieele kracht der gemeente, waar het geldt groote niet-rendeerende werken.

Inderdaad levert het zelfstandig bestaan der desa's, wier gebied in dat van de gemeente ligt, ook te Bandoeng ernstige belemmering op voor een goede behartiging van de volksgezondheid.

Opheffing van dat bestaan is dan ook voor Bandoeng urgent te noemen.

Die langoverwogen regeeringsbeslissing van 1907 heeft zich gewroken.

§ 2. De gezondheidscommissie en de gezondheidsdienst.

Waarlijk, op het gebied van gezondheidszorg en wat daarmede in verband staat, waren de locale raden, over het geheel, belangstellend genoeg.

Reeds op de eerste decentralisatiebijeenkomst (blz. 98) kwam tot uiting, wat op dit gebied als overtuiging bij de leden van gewestelijke en gemeenteraden leefde. Had Dr. Ouwehand, die het onderwerp: de hygiëne als zorg van gemeente en gewest inleidde, wijzende op de noodzakelijkheid, dat de locale raden meer aandacht schonken aan de kampongtoestanden, hen opgewekt tot krachtiger bestrijding van malaria, opruiming van plassen en moerassen, verschaffing van goed drinkwater en daarbij aangedrongen op de oprichting van regeeringswege van een centraal bureau van advies, waarin minstens één hygiënist en één gezondheidsingenieur zitting moesten hebben, met klem

drong de heer W. J. van Gorkom daartegenover aan op een andere afpaling van de taak van het land en van de locale ressorten. Z.i. lag de toekomst van Nederlandsch-Indië, wat de volksgezondheid betreft, bij deze lichamen. Voor een centraal gezag is het nu eenmaal onmogelijk te beoordeelen, wat urgent en wat van minder dadelijke beteekenis is voor de samenleving van een gemeente of gewest.

Bij den staat behoort de algemeene voorzorg tegen epidemieën, de zorg voor hygiëne in het leger, voor quarantainestations. Maar voor een centraal bureau van advies voelde deze spreker niets.

De gezondheidsdienst moet voor alles een plaatselijk karakter hebben; de ingezetenen eener gemeente moeten er toe gebracht worden zich opofferingen te getroosten voor hun gemeenschap. Plaatselijke gezondheidscommissies moeten er worden gevormd, die de regeering en de locale raden kunnen voorlichten. De regeering moet steunen het werk, dat door de locale raden wordt verricht. De staat moet niet zelf de zorg voor de volksgezondheid ter hand nemen, maar met ruime subsidies de locale raden te hulp komen, naar evenredigheid van de plaatselijk gebrachte offers.

In die richting bleek de overtuiging der vergadering gevestigd. Want met algemeene stemmen werd ten slotte de volgende conclusie aangenomen:

„De organen en personen, die ter plaatse het werk in het belang der volksgezondheid zullen hebben te verrichten, zullen in *direct*, *organisch* verband tot de lokale bestuurslichamen hebben te staan.

Voor de uitvoering der noodige hygiënische maatregelen zullen de locale raden moeten kunnen rekenen op den financieelen steun van den staat, te regelen volgens het systeem van subsidiën toe te kennen in evenredigheid tot de verrichte of te verrichten praestaties, zooveel mogelijk met toepassing van het beginsel van progressie.

De stichting en het beheer van quarantainestations, van zeer noodzakelijke centrale wetenschappelijk-technische instellingen enz., ten dienste van de algemeene volksgezondheid, worde niet aan gewestelijke organisaties opgedragen of over-

gelaten, opdat de uitingen der plaatselijk op te wekken belangstelling en opofferingsgezindheid kunnen worden benut ten bate van belangen van zuiver plaatselijken aard.

De vergadering:

van oordeel, dat N.-I. ten opzichte van de verzorging der volksgezondheid achterlijk is;

dat vooral ook met het oog op de Inlandsche bevolking het nemen van doeltreffende energische maatregelen zeer wenschelijk is, dat de zorg voor vele hygiënische maatregelen slechts *dan* met succes kan worden behartigd, indien deze onder het noodige staatstoezicht — waar noodig onder voorlichting van meer centrale, adviseerende bureaux — bij voorkeur wordt gebracht tot de werkingssfeer van locale besturen;

spreekt als haar overtuiging uit, dat de zorg voor de volksgezondheid meer dan tot dusver het geval is, moet worden *gedecentraliseerd*".

Dit gebeurde in 1911; van dat jaar dateert de ontmoedigende strijd tusschen plaatselijkheid en centraliteit, waarbij eenerzijds de locale raden niets liever willen dan dadelijk de gezondheidszorg op flinke schaal ter hand nemen, maar dan met eigen organisatie en op eigen initiatief, en van den anderen kant het lands-orgaan voor de behartiging der hygiëne met afwijkend inzicht die plaatselijke werkzaamheid lam slaat door advies op advies, waarin de taakbegrenzing tusschen land en locale ressorten anders wordt getrokken, de daadwerkelijke zorg voor de volksgezondheid voor het land wordt opgeëischt — alles ongetwijfeld met de beste bedoelingen, maar even zeker met niet minder noodlottige gevolgen dan de in de vorige § besproken beslissing van 1907 in zake de kampongs!

Was het onder invloed van de congresbesprekingen, dat in den Bataviaschen gemeenteraad verscheidene stemmen opgingen om in den loop van 1912 een gemeentelijken gezondheidsdienst in te richten? Hoe dit zij, het Verslag van den toestand der gemeente Batavia over 1912 kon mededeelen (blz. 49), dat de omstandigheid, dat door het gouvernement met zeer veel energie ter hand werd genomen het onderzoek naar den gezondheidstoestand binnen de gemeente, waarvoor een speciale gezondheidsdienst werd ingesteld, het z.g. „Ge-

zondheidsbureau voor Batavia", een gemeentelijken dienst overbodig maakte. Niettemin achtte de raad zich verplicht om voor de oprichting van dit bureau eene som van *f* 3200 ter beschikking te stellen....

Uit dit gezondheidsbureau groeide in 1913 de Gezondheidscommissie voor de hoofdplaats Batavia der gelijknamige residentie, door de regeering benoemd en van een reglement voorzien (bijblad No. 7979).

Deze commissie werd als volgt samengesteld:

1. Een door de regeering te benoemen lid-voorzitter.
2. Drie van regeeringswege voor vier jaren aan te wijzen leden.
3. De voorzitter van den gemeenteraad van Batavia.
4. Twee door den gemeenteraad van Batavia, al of niet uit zijn midden, voor vier jaren aan te wijzen leden.

Hare taak zou bestaan in:

1. De stelselmatige bestudeering van den gezondheidstoestand binnen het ressort der commissie.
2. Het voorstellen aan de bevoegde overheid van maatregelen tot verbetering van den gezondheidstoestand en het uitvoeren of het toezicht op de uitvoering van die maatregelen, voor zoover door die overheid aan de commissie opgedragen.
3. Het dienen van bericht en raad aan de bevoegde overheid in alle zaken, de volksgezondheid betreffende.
4. Het overwegen van alle klachten ter zake van benadeeling der volksgezondheid binnen haar ressort, die tot haar zullen komen.
5. Het verrichten van alle werkzaamheden, behalve de bovengenoemde, die haar door het land of de gemeente Batavia zullen worden opgedragen.
6. De uitvoering van speciale opdrachten, aan de commissie door anderen dan de bevoegde overheid gegeven, voor zoover het aanvaarden van zulke opdrachten als een algemeen gezondheidsbelang te beschouwen is en de begrooting der commissie door de uitvoering daarvan niet wordt bezwaard.

Ter bestrijding harer uitgaven, wordt aan de commissie jaarlijks een som toegekend, aan welker verstrekking door het land en door de gemeente Batavia wordt bijgedragen.

Met de uitvoering der maatregelen, voortvloeiende uit de bovenomschreven taak der commissie is, onder haar toezicht, een gezondheidsdienst belast.

Die dienst beschikt over:

1. een bureau.
2. geneeskundig, administratief en hulppersoneel.
3. al die technische hulpmiddelen en werkkrachten, welke de chef van den dienst behoeven zal om aan de door de gezondheidscommissie gegeven opdrachten te voldoen.

Het is deze samenkoppeling van gezondheidscommissie en gezondheidsdienst, waardoor de hooger aangeduide strijd tusschen plaatselijkheid en centraliteit in den eersten tijd steeds scheen te gaan over de gezondheidscommissie, terwijl het feitelijk ging om den gezondheidsdienst.

Ook te Semarang en Soerabaja was actie gekomen. Beide gemeenteraden ontwierpen een eigen gezondheidsdienst met eigen gezondheidscommissie en wendden zich in 1914 om steun daarvoor tot de regeering. Daar bleef deze aangelegenheid in advies, terwijl gewerkt werd aan landsgezondheidsdiensten voor die beide plaatsen en tevens eene definitieve afbakening van lands- en locale bevoegdheid op het gebied der gezondheidszorg werd ontworpen.

Intusschen toonde de Bataviasche regeling, wat zij in de praktijk waard was. Over haar verrichtingen geeft licht de heer G. J. Krediet, gewezen chef van den Bataviaschen gezondheidsdienst, in een voor het vijfde decentralisatiecongres uitgebracht praeadvies (men vgl. hierboven blz. 104/105).

Hij onderscheidt de werkzaamheden van den gezondheidsdienst daar (blz. 62 van het advies) in twee soorten:

1ste. De werkzaamheden, die op den duur willen leiden tot de assaineering en geregelde hygiënische verzorging van het gebied, waarvoor de gezondheidscommissie is ingesteld;

2de de ongeregelde werkzaamheden, die incidenteel voorkomen, voornamelijk bij het uitbreken van epidemieën.

Onder de eerste groep rekent de heer Krediet die, welke zijn toevertrouwd aan de muskieten-brigaden, of liever: *gezondheids-brigaden*. Men kent die werkzaamheden uit „Ongezond Batavia, vroeger en nu", van den heer W. J. van Gorkom.

„Zij zullen"

— zoo heet het daar *) —

„in de geheele stad alle op en bij de bewoonde erven aanwezige stilstaande plassen en poelen, vijvers, gebroken flesschen, dakgoten, bloempotten, schelpen, klapperdoppen, fonteinen, vazen, schotels, scherven en alles waarin verder water kan stagneeren, moeten opzoeken en onschadelijk maken; grootere wateroppervlakten hetzij door toevoeging van petroleum, etc. hetzij door er visch in te brengen, voor het leven van larven onmogelijk maken. Dit is een reuzenwerk, waarvan de techniek eenvoudig is maar eerst door routine tot haar recht kan komen. Stelselmatig, in een vast verband, dat het doel consequent voor oogen houdt, moeten de hiervoor aan te stellen personen werken .... Wat zulk een brigade te doen kan krijgen, blijkt uit een opgaaf van Freetown, Sierra Leone afkomstig. Gedurende één campagne werden daar 6500 huizen gereinigd, waartoe 1300 karrevrachten gebroken flesschen, blikken, kalebassen en andere receptacula moesten worden opgeruimd ...."

Nog ruimer vat de heer Krediet die werkzaamheden op: hij begrijpt daaronder ook „kleine assaineeringswerken" d.i. o.m. de zorg voor waterafvoer op kleinere schaal.

Als tweede noemt hij in de eerste groep de *doodschouw*.

De bevolking is in het algemeen nog maar heel weinig van onze europeesche medische wetenschap gediend, terwijl zij bovendien finantieel nog te weinig draagkracht bezit om deze wetenschap behoorlijk te kunnen betalen. Willen wij weten, wat er voor ziekten onder een bevolking heerschen, dan kunnen wij ons daarvan gedeeltelijk een voorstelling maken door na te gaan, welke ziekten zich onder de geneeskundig behandelde europeesche en chineesche bevolking voordoen, gedeeltelijk door na te gaan, waaraan de overledenen gesuccombeerd zijn. De doodschouw onder de inlandsche, later ook de chineesche en arabische ingezetenen te Batavia heeft in het jaar 1914 reeds heel wat geleerd ....

Een derde taak van den gezondheidsdienst is het *algemeen hygiënisch toezicht* op tal van zaken ten deele om de goede naleving van eventueel bestaande hygiënische keuren mede te bevorderen, ten deele om geconstateerde misstanden zoo eenigszins mogelijk te verbeteren door het geven van (ook ongevraagde) adviezen e d. Zoo behooren onder geregeld toezicht van den gezondheidsdienst te staan: de scholen, de limonade- en spuitwaterfabrieken, de bakkerijen, melkerijen en slachterijen, de hotels en pensions, de fabrieken en werkplaatsen, kazernes en .... de ziekenhuizen, vooral de particuliere ziekeninrichtingen.

---

*) De voordracht verscheen o. a. als aflevering 1, jaargang 1912 van het Tijdschrift van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, Afdeeling Nederlandsch-Indië. Daarin vindt men de aangehaalde passage op blz. 30, 2e kolom.

In steden, waar rattenpest heerscht, behoort dit toezicht zich ook uit te strekken over warongs, pakhuizen, hangars e. t. q. alle inrichtingen kortom, waar rattenlokkende artikelen zijn opgestapeld.

Als vierde valt te noemen de gestadige *hygiënische voorlichting*, zoonoodig *contrôle*, van de andere publieke diensten in zijn ressort, die hygiënische kwesties te behandelen krijgen. Geldt het groote, belangrijke zaken dan zal het advies der gezondheidscommissie uiteraard worden gevraagd, de gewone dagelijksche dienst eischt echter steeds nauw contact tusschen de verschillende dienstchefs. Zoo verplicht de kwestie van den faecaal-afvoer in woningen steeds tot overleg tusschen rooiwezen en gezondheidsdienst, de gemeentereiniging tusschen gemeentewerken en gezondheidsdienst ....

Tot een vijfde groep der vaste werkzaamheden van een gezondheidsdienst behoort het verrichten van de noodige *desinfecties* van kamers of woningen, waarin zich gevallen van besmettelijke ziekten hebben voorgedaan.

Ten zesde behoort daartoe te worden gerekend het *transport van zieken en gewonden* en het verleenen van *eerste hulp bij ongelukken.*

Een zevende onderwerp van zorg voor een gezondheidsdienst is door *voortgezet onderzoek* zich een volledig beeld te vormen van alles wat de volksgezondheid bedreigt.

De ongeregelde werkzaamheden worden door den Gezondheidsdienst verricht bij het uitbreken van epidemieën. Pokken heerschen in Batavia endemisch, voor een pokkenepidemie bestaat voortdurend gevaar. 't Zelfde kan gezegd worden van cholera, hoewel deze ziekte te Batavia waarschijnlijk niet endemisch is. Vooral in 1914 is de bestrijding der cholera door den gezondheidsdienst een groot succes geweest. De zorg voor de toepassing der bepalingen der epidemie-ordonnantie behoort rationeel mede tot de taak van den gezondheidsdienst in epidemietijd. Wettelijk is daarmee, als met zoovele andere zaken, wel weder het hoofd van plaatselijk bestuur belast, practisch onmogelijk

— het is nog steeds de heer KREDIET, die aan het woord is —

is het deze autoriteit daarvoor zorg te dragen. Een goede toepassing der bepalingen der epidemie-ordonnantie vereischt meermalen medisch inzicht, medisch begrip van zaken, dat een leek niet of slechts zeer oppervlakkig kan bezitten.

Dit alles gold den gezondheidsdienst, het werktuig der gezondheidscommissie. Behalve met het geven van aanwijzingen aan den chef van den gezondheidsdienst, hield deze commissie zich onledig met het behandelen van de volgende vraagstukken:

1ste. Het vraagstuk der Chineezen-immigratie:

Aangezien de Chineezen-immigratie voor een zeer belangrijk deel zijn weg neemt over Batavia, terwijl onder de Chineesche immigranten er

tientallen zijn, die allerlei min of meer gevaarlijke ziekten in onze koloniën brengen, waaronder Batavia wel in de eerste plaats lijdt, gingen er reeds in een der eerste vergaderingen der commissie stemmen op, al deze immigranten aan een strenge quarantaine te onderwerpen.

Eenig resultaat — zegt de heer KREDIET — had dit lofwaardig streven niet, een dergelijke strenge quarantaine werd van hoogerhand verworpen, waarschijnlijk op grond der door de regeering aangenomen Chineezenpolitiek. Eenig zakelijk argument tegen quarantaine van Chineesche immigranten .... las ik nimmer.

2de. Het voedingsmiddelenvraagstuk.

3de. Een begrafenis reglement.

4de. De hygiënische verordeningen der gemeente Batavia.

5de. De bronwaterleiding.

Deze voor Batavia buitengewoon belangrijke zaak is een zeer gewichtig punt geweest op eenige agenda's der gezondheidscommissie. Het omtrent de bronwaterleiding aan den gemeenteraad ingediende advies mag dan ook zonder bedenking een van de voornaamste genoemd worden der door de commissie uitgebrachte. Fundamenteele beschouwingen omtrent de watervoorziening eener groote gemeente vindt men in dat advies uitgewerkt.

Misschien heeft de commissie zich eenigszins te exclusief op een hygiënisch standpunt geplaatst, waardoor naar men zegt, de kostenberekening zal uitwijzen, dat een dergelijke waterleiding, als door de gezondheidscommissie wordt gewenscht, boven de finantieele draagkracht der gemeente gaat.......

6de. De Gemeentereinigingsdienst.

Ook deze belangrijke kwestie werd door de gezondheidscommissie geëntameerd....... Bijna een van de grootste behoeften der gemeente Batavia is toch al sinds lang een behoorlijke reinigingsdienst. Aan den bestaanden is vrijwel zoo goed als alles nog te verbeteren....... Er moge slechts vermeld worden, dat er nog aan werd toegevoegd een concept-keur, die de medewerking der ingezetenen voor de algemeene reinheid verplichtend stelde en een voorstel, dat door belastingheffing de kosten van een dergelijken dienst beoogde te dekken. De belasting baseerde zich op de huurwaarde der woningen, zoodat de lasten billijk verdeeld zouden worden. Als „uitgaven-ineens", voornamelijk voor de aanschaffing van materialen, werd ruw berekend een bedrag van ongeveer $2\frac{1}{2}$ ton, terwijl de jaarlijksche kosten ongeveer eenzelfde bedrag zouden vereischen..

7de. Huisvesting der koelies te Tandjong-Priok.

8ste. De verkoop van voedingsmiddelen langs de wegen.

Uit deze opsomming zullen een tweetal punten wel aan het licht zijn getreden. In de eerste plaats, dat zoodra het niet meer de europeesche gemeente gold, blijkbaar alle aan de desa-autonomie ontleende bezwaren tegen een optreden in de kampongs

vervallen waren. In de tweede plaats, dat de gezondheidscommissie en haar werktuig, de gezondheidsdienst — met alle waardeering voor zijn arbeid — zich reeds aardig in de richting van een staat in den staat, een gemeente in de gemeente hadden ontwikkeld.

De gedachte, die aan hare instelling ten grondslag had gelegen, was samenwerking tusschen land en gemeente, die men hoopte te verkrijgen door de instelling van een afzonderlijk lichaam, waarin „zoowel de regeerings- als de gemeentebelangen, beiden, behoorlijke behartiging zouden kunnen deelachtig worden.” Het resultaat was een uitvoerend en adviseerend college, dat los en onafhankelijk van regeering en gemeente, geheel naar eigen inzichten te werk ging, geen ander belang kende dan de gezondheid, met geld als factor geen rekening hield, zich, zonder aan iemand verantwoordelijk te zijn, met alles bemoeide, de contrôle over de gemeentelijke diensten voor zich opeischte.

Hadden land en gemeente hun vertegenwoordigers aangewezen, dan waren hunne hygienische bemoeienissen afgeloopen. Verder mochten de beide lasthebbers nog eens per jaar zorgen voor verschaffing van de voor de commissie, blijkens hare begrooting, noodige gelden.

Instede van de gezochte samenwerking tusschen land en gemeente, bereikte men — moest men wel bereiken — gebrek aan samenwerking tusschen de commissie eenerzijds, land en gemeente anderzijds, afwezigheid van elke aanraking op dit gebied tusschen land en gemeente.

Geen wonder, dat de heer Krediet mededeelt (blz. 81):

„In de commissievergadering is wel eens sarcastisch opgemerkt, dat „vrijdom van port” het eenige is geweest, dat zij tot nu toe heeft bereikt. Eigenlijk is dit waar, op andere aangelegenheden door de Gezondheidscommissie bij de Regeering voorgebracht is zonder uitzondering na lang wachten afwijzend beschikt, ik noem slechts de kwestie van het voedingsmiddelenonderzoek en die van het onderzoek omtrent den faecaalafvoer te Batavia. De zaken door de Gezondheidscommissie bij den Gemeenteraad voorgebracht, berusten ter Gemeentesecretarie nog voor het groote meerendeel niet afgehandeld, hebben den Raad nog niet bereikt, hoogstens een of meer der vele commissiën van beheer e.d. Ik bedoel hiermede geen verwijt, ik constateer slechts feiten. Ik beschouw dit laatste en de afwijzende houding der Regeering als een symptoom,

dat aanduidt, dat er iets hapert in de onderlinge verhouding tusschen Regeering en Gemeente eenerzijds, de Gezondheidscommissie anderzijds... de Gezondheidscommissie, die in haar éénparig bestaan de meest urgente hygiënische kwesties tot de hare maakte, een buitengewoon hooge opvatting van haar vrijwillig aanvaarde taak toonde, heeft tot heden zoo goed als niets bereikt".

Het waren deze feiten, waarop door een reeks van persoonlijke, zelfs in de pers tot uiting gekomen conflicten een bijzonder scherp licht was gevallen, gevoegd bij het streven der gemeenten Semarang en Soerabaja om tot een gemeentelijke gezondheidscommissie met gezondheidsdienst te komen, die het bestuur der Vereeniging voor Locale Belangen er toe bracht dit onderwerp op het 5e decentralisatiecongres aan de orde te stellen. Daarvoor schreef de heer G. J. Krediet zijn evengenoemd prae-advies; schrijver dezes leverde een inleiding over de vragen:

1. Past eene gezondheidscommissie als ingesteld voor de gemeente Batavia bij Gouvernementsbesluit van 10 September 1913 No. 32 in het verband van organieke decentralisatie-wetgeving, zooals deze is neergelegd in de artikelen 68*a*–*c* van het Regeeringsreglement, het Decentralisatiebesluit, de Locale raden-ordonnantie en de ordonnanties, waarbij de Locale raden zijn ingesteld?

2. Zoo ja, is dat verband met juistheid gelegd? Zoo neen, op welke wijze is dat het best te verkrijgen?

De strekking van mijn antwoord op deze vragen was, dat de instelling van de Bataviaasche gezondheidscommissie een staatsrechtelijke vergissing was geweest: dat de werkzaamheden van eene dergelijke gezondheidscommissie (beter ware het te spreken van een gezondheidsdienst als de Bataviasche, want zoodra men de commissie en den dienst scheidt, en der commissie een bepaald omlijnde uitsluitend adviseerende taak geeft, vervalt dit argument ten opzichte van de commissie) zoozeer op gemeentelijk terrein liggen, dat zij slechts in het gemeenteverband opgenomen, behoorlijk kan werken; en dat samenwerking van land en gemeente op het stuk van gezondheidszorg niet anders dan in dezen vorm kan plaats vinden, dat de gemeente het terreinwerk doet, onder toezicht van en met steun van het land, eene conclusie waartoe ook de heer Van Gorkom reeds op het eerste congres gekomen was.

Het onderwerp trok op het 5e congres veel aandacht; sprekers met verschillende inzichten traden op. De zijde der gouvernementsgezondheidsdienst vond een voorstander in den heer Dr. J. TH. TERBURGH, inspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst voor Oost-Java, wiens conclusies luidden (*Med.* No. 15, blz. 33/34):

1. Het is dringend noodig dat voor de drie groote steden op Java een plaatselijken gezondheidsdienst wordt ingesteld, aan wien de uitvoering der hygiënische werkzaamheden zal worden opgedragen, voor zoover deze door den Gemeenteraad niet zijn of worden toevertrouwd aan de Directeuren van de verschillende diensttakken.
2. Aan het hoofd van dezen plaatselijken gezondheidsdienst staat een medicus, liefst hygiënist.
3. Het toezicht op den Chef van den plaatselijken Gezondheidsdienst wordt uitgeoefend door den betrokken Inspecteur van den Burgerlijk Geneeskundigen dienst.
4. Als adviseerend lichaam inzake de hygiënische voorziening van het locale ressort zal een gezondheidscommissie optreden bestaande uit de leden van de hygiënische commissie uit den Gemeenteraad en den betrokken Inspecteur van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst, desgewenscht uitgebreid met niet-gemeenteraadsleden.

Doch zelfs deze spreker voegde daaraan toe:

„.....Ook ik acht voor de toekomst een zuiver gemeentelijken gezondheidsdienst te prefereeren. Doch in de eerste plaats zal men dan in Indië moeten beschikken over een groot aantal practische tropen-hygienisten, die slechts uit de ambtenaren van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst te voorschijn kunnen komen. In de tweede plaats zal dat bevorderd worden, indien de decentralisatie meer en meer het karakter van zelfbestuur aanneemt......"

De congresdebatten zetten zich voort in levendige persbesprekingen *).

Men zal zich onder deze omstandigheden de verbazing van belanghebbenden kunnen voorstellen, toen zij in het inmiddels gepubliceerde Indische ontwerp der begrooting van Nederlandsch-

*) Vermeld worden hier slechts de volgende artikelen:

Dr. J. T. TERBURGH: De Gezondheidsdienst; Mr. B. H. DRIJBER: Dr. TERBURGH's gezondheidsdiensten, beide in *Med.* No. 17.

Mr. B. H. DRIJBER. De Gezondheidsdienst, *L. B.* 1915/1916 blz. 29; idem: Een curiosum. T. a. p. blz. 231.

Mr. CHR. P. VAN WIJNGAARDEN: Plaatselijke Gezondheidszorg. T. a p. blz. 225; idem Laatste pijlen, *L. B.* 1917/1918, blz. 617.

P. A. DE NIJS BIK: „De Bataviasche Gezondheidscommissie; over bevoegdheid en verantwoordelijkheid". T. a p. blz. 272.

Indië voor het dienstjaar 1916 op blz. 58 der memorie van toelichting moesten lezen:

„De omstandigheden, welke te Batavia aanleiding hebben gegeven tot het in het leven roepen van een gezondsheidsdienst, ten behoeve waarvan op de begrooting voor 1915 voor het eerst gelden zijn uitgetrokken, doen zich in dezelfde mate gelden voor Soerabaja en Semarang; ook op deze plaatsen is de noodzakelijkheid gebleken om aan een openbaar lichaam de meer intensieve verzorging op te dragen van den plaatselijken gezondheidstoestand, zij het ook dat dit lichaam meer in direct verband zal komen te staan met den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst dan dit het geval is met den gezondheidsdienst te Batavia.

Voor dit doel wordt noodig geacht een bedrag van *f* 48.000 voor Semarang en van *f* 42.800 voor Soerabaja, zijnde in deze bedragen begrepen de bezoldiging van de Europeesche gouvernementsgeneeskundigen, die als Chefs van de te creëeren gezondheidsdiensten zullen optreden, alsmede van de Europeesche en Inlandsche geneeskundigen die aan bedoelde diensten zullen worden toegevoegd.

In den eersten tijd bestaat geen aanleiding om — evenals te Batavia — een deel der uitgaven met de gemeenten Semarang en Soerabaja te verrekenen, omdat de werkzaamheden der nieuw in te stellen diensten zich voorloopig in hoofdzaak zullen bepalen tot het zich oriënteeren omtrent het voorkomen van en het optreden bij besmettelijke ziekten en zich dus zullen bewegen op het terrein van Staatszorg. Eerst wanneer met eigenlijke assaineeringswerkzaamheden een aanvang kan worden gemaakt, zal met de gemeenteraden van Semarang en Soerabaja overleg worden gepleegd nopens de verdeeling van de kosten."

Een meer volkomen uitschakeling van de gemeente laat zich kwalijk denken; zij bleef alleen goed voor een bijdrage in de kosten!

De Vereeniging voor Locale Belangen luidde alarm.

Een telegram (*L. B.* 1915/1916, blz. 223) ging naar Nederland om de aandacht van het parlement op deze aangelegenheid te vestigen; de daar vertoevende voorzitter der vereeniging werkte in dezelfde richting (blz. 111/112). Het gevolg dezer actie was, dat in de memorie van antwoord (blz. 41/42) op het voorloopig verslag der tweede kamer, naar aanleiding der Indische begrooting voor 1916 uitgebracht, de ministerieele toezegging voorkwam, „dat bij de eindregeling der verzorging van den plaatselijken gezondheidsdienst te Semarang en Soerabaja rekening zal worden gehouden met de bezwaren, die zoowel

op het 5de Decentralisatiecongres als bij andere gelegenheden tegen de Bataviasche regeling zijn ingebracht."

Onder den indruk der nadering van de pest, meende de gemeente Semarang niet langer op een antwoord van de regeering op hare voorstellen van Januari 1914 te moeten wachten. Ter vergadering van 11 October 1915 besloot de gemeenteraad tot het instellen van een gemeentelijken gezondheidsdienst en tevens om zich tot den gouverneur-generaal te wenden, met het verzoek tijdelijk een deskundige op het gebied der plaatselijke hygiëne en der pestbestrijding ter beschikking van de gemeente te stellen, ten einde als chef van den gemeentelijken gezondheidsdienst op te treden, onder mededeeling, dat de gemeente bereid is diens bezoldiging voor den duur der beschikbaarstelling te haren laste te nemen (*L. B.* 1915/1916, blz. 239).

Het onder dagteekening van 15 Februari 1916 No. 135 ontvangen antwoord (*L. B.* 1915/1916, blz. 516) luidde afwijzend: zoodanig deskundige was voor het beoogde doel niet beschikbaar en „ook al ware dit anders (dan zoude) het in gang zijnd overleg over de inrichting der plaatselijke gezondheidsdiensten inwilliging van het gedaan verzoek bezwaarlijk maken."

De strijd had zich inmiddels, niet in de laatste plaats door de geschriften van Dr. TERBURGH, verdiept. In plaats van de gezondheidscommissie en haar gezondheidsdienst was de vraag naar afbakening van de taak van land en gemeente op het gebied der gezondheidszorg naar voren gekomen. Uit den juistgenoemden regeeringsbrief aan de gemeente Semarang blijkt ter loops, dat dit ook in de regeeringsbureaux het geval was. Want aan het slot ervan komt de toezegging voor, dat nopens de inrichting der plaatselijke diensten en de verdeeling van de taak van land en gemeente in zake gezondheidszorg door de regeering te bekwamer tijd met den gemeenteraad overleg zou worden gepleegd.

Voor Semarang kon hierin geen reden tot wachten zijn gelegen. Daar zette men vaart achter het werk: in de vergadering van 26 Mei 1916 stelde de gemeenteraad de organisatie van den gemeentelijken gezondheidsdienst vast alsmede een verordening betreffende de bevordering der openbare gezondheid (*L. B.* 1915/1916, blz. 678). Van deze ver-

ordening is een exemplaar aan de regeering aangeboden, met verzoek bij het vaststellen van voorschriften voor het pestgebied Semarang, der gemeente als taak toe te kennen de pestbestrijding met uitzondering van de quarantainemaatregelen, in het bijzonder de woningverbetering in haar vollen omvang, onder oppertoezicht van de regeering op de wijze, waarop de gemeente die taak vervult.

Op dit laatste voorstel ging de regeering in; daarover nader in hoofdstuk V. Het doet bijna komisch aan te zien, hoe naast de dankbare aanvaarding van het lang bestreden gemeentelijk initiatief en de door de gemeente in het leven geroepen organisatie op dit punt, de bestrijding daarvan overigens op den ouden voet wordt voortgezet.

Want met de regeeringsdenkbeelden over de „taakverdeeling" werden de groote gemeenten in kennis gesteld bij schrijven van 10 Augustus 1916 No. 1990 (*L. B.* 1916/1917, blz. 262 e.v., 289 e.v., 321 e.v. en 358 e.v.). Het ging vergezeld van een kennelijk van het hoofd van den burgerlijken geneeskundigen dienst afkomstige nota, waarin de grenslijn tusschen lands- en gemeentewerkzaamheid aldus wordt getrokken, dat aan het land blijven:

I. het geneeskundig staatstoezicht, dat wil zeggen het onderzoek naar den staat der volksgezondheid en de aanwijzing en bevordering van de middelen ter verbetering, in het kort: de exploratie, op te dragen aan plaatselijke landsgezondheidsdiensten.

II. de toepassing der Quarantaine- en Epidemieordonnanties, voor zooveel betreft:

a. de vaststelling van de aanwezigheid en den aard der besmettelijke ziekten alsmede de aanwijzing der middelen ter bestrijding;

b. het verordenen van maatregelen als gevolg van de onder *a* bedoelde werkzaamheid voor wat aangaat de Quarantaineordonnantie.

De bemoeienissen met de bestrijding van besmettelijke ziekten daarentegen, die bij de Epidemieordonnantie van het Hoofd van plaatselijk bestuur zijn opgedragen, kunnen overgaan op de locale besturen. Evenzoo de uitvoering der krachtens de Quarantaine- en Epidemieordonnantie verordende maatregelen, behoudens dat het ondoelmatig wordt geacht dat de locale besturen zich voor deze uitvoering ook gaan uitrusten in die gevallen, waarin het Land ter plaatse reeds is geëquipeerd Het nemen van alle verdere maatregelen in het belang der volksgezondheid binnen de gemeente zal voor haar zijn te reserveeren, in dien zin, dat deze door het Land slechts zullen worden aangevat op verzoek of met goedvinden van den Gemeenteraad dan wel indien de actie van de

gemeente, voor zoover die door het Land in het algemeen belang noodig wordt geacht, achterwege blijft of in verkeerde richting geschiedt."

Het is op het eerste gezicht duidelijk, dat bij de hier voorgestelde regeling voor het gemeentelijk initiatief al heel weinig overblijft: het land onderzoekt en verordent.

En nu worden wel eenige werkzaamheden voor de gemeente gereserveerd, maar onmiddellijk volgt daarop dat, wanneer het land ter plaatse reeds is geequipeerd, het ondoelmatig zou zijn, als de locale besturen zich daarvoor ook gingen uitrusten. Is er dus reeds een landsgezondheidsdienst in de gemeente (en van die veronderstelling gaat de nota uit), dan zullen ook de zoogenaamde gemeentelijke werkzaamheden door die landsgezondheidsdienst moeten worden verricht. De gemeente moet ze maar uitbesteden. Noodgedwongen zullen „alle verdere maatregelen" wel grootendeels in dat lot deelen.

Is dit inderdaad nog een eerlijke poging tot samenwerking?

Toch bleek de gevoerde strijd niet tevergeefs gevoerd. Want de regeeringsbrief vervolgt:

„Behalve aan eene verdeeling van werkzaamheden op bovenbedoelden voet zou intusschen ook nog kunnen worden gedacht aan eene oplossing, waarbij de gemeentelijke werkzaamheid mede zou kunnen worden benut voor wat hierboven als de exploratie" (het werk der plaatselijke gezondheidsdiensten, waarom het der gemeenten in de eerste plaats te doen was) „is aangeduid, en wel door een opdracht in zelfbestuur. In het laatste geval zoude bij ordonnantie aan de gemeente als „taak" kunnen worden opgedragen de instelling en instandhouding van een gezondheidsdienst, die onder meer zou moeten worden belast met de bedoelde exploratie. Op het gemeentebestuur zou voorts de verplichting worden gelegd de beoogde onderzoekingen, in te stellen op door den Hoofdinspecteur, Chef van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst aan te geven wijze, en dezen Dienstchef de gegevens te verschaffen, die hij noodig mocht achten.

Over al deze punten werd het gevoelen der gemeenteraden gevraagd en wel inzonderheid of zij zouden kunnen waarborgen, dat een gemeentelijke gezondheidsdienst, zoo het tot de instelling daarvan mocht komen, aan alle te stellen eischen zou voldoen, welke omvang en hoedanige inrichting daaraan zou moeten worden gegeven, welke bedragen daarvoor noodig en hoe die tusschen land en gemeente te verdeelen zouden zijn.

Even daarna bereikte der gemeente Soerabaja het aanbod om, hangende de principieele beslissing over deze aangelegenheid, die nog wel eenigen tijd zou uitblijven, „voorloopig" begiftigd te worden met een landsgezondheidsdienst, die later desverlangd zou kunnen worden omgezet in een gemeentelijken dienst. Het was wel moeielijk de zoo opgedrongen gave van de hand te wijzen: de gemeenteraad ging op het voorstel in. Bij gouvernementsbesluit van 24 November 1916 No. 4 (*L. B.* 1916/1917, blz. 367) werd daarop voor de hoofdplaats Soerabaja een gezondheidsdienst ingesteld en een reglement voor dien dienst vastgesteld. Artikel 1 van dit reglement luidt:

De gezondheidsdienst te Soerabaja is volgens de aanwijzingen van den Inspecteur van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst van Oost-Java werkzaam in het belang van de openbare gezondheid ter plaatse.

Meer in het bijzonder bestaat de taak van dien dienst uit:

a. het opsporen en bestrijden van besmettelijke ziekten voor zoover zulks niet aan andere organen of autoriteiten is opgedragen, met dien verstande, dat de uitvoering van maatregelen door de bevoegde autoriteit ingevolge de Epidemieordonnantie voorgeschreven, — zooals b.v. het transport van lijders aan besmettelijke ziekten — door den gezondheidsdienst wordt ter hand genomen, indien hem zulks door die autoriteit is opgedragen;

b. het onderzoek naar de overbrenging van besmettelijke ziekten over zee en het verordenen der maatregelen tot tegengang daarvan (quarantainemaatregelen);

c. het verzamelen van gegevens omtrent morbiditeit en mortaliteit en het opsporen van de oorzaken daarvan; het nagaan van de invloeden welke de volksgezondheid bedreigen, voorts het aangeven van middelen ter verbetering;

d. het doen van speciale onderzoekingen, teneinde tot de kennis te geraken van de meest doelmatige wijze van bestrijding van volksziekten, als mijnwormziekte, e.a.;

e. het bestudeeren van de kindersterfte onder de inlandsche bevolking en het aanwijzen van middelen tot beperking daarvan;

f. het uitvoeren van speciale opdrachten met betrekking tot de volksgezondheid door den Hoofdinspecteur, Hoofd van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst of door den Inspecteur van dien dienst van Oost-Java gegeven.

Dat in dit geheele besluit de gemeente Soerabaja zelfs niet met name genoemd wordt, kan na de voorgeschiedenis eigenlijk niet meer verwonderen.

Wat misschien wel eenige verbazing kan wekken, is dat hierbij zelfs niet de grenslijn in acht is genomen, die in de hoogergenoemde nota als uiterste grens voor de landswerkzaamheid op gezondheidsgebied wordt aangegeven.

De nota gaat niet verder dan onderzoek naar den staat der volksgezondheid of naar de aanwezigheid en den aard der besmettelijke ziekten, aanwijzing en bevordering van de middelen tot verbetering en bestrijding, het even aangehaald besluit voegt daar zonder meer de bestrijding van besmettelijke ziekten en het uitvoeren van speciale opdrachten met betrekking tot de volksgezondheid aan toe.

Terecht vestigt Mr. CHR. P. VAN WIJNGAARDEN in eene bespreking van de bovengenoemde nota, die onder den titel: „De hygienische verzorging der hoofdplaatsen" werd opgenomen in *L. B.* 1916/1917, blz. 348 e.v., 381 e.v., 423 e.v. er de aandacht op, dat een gezondheidsdienst, die exploreert, ook een belangrijk deel der actie op sanitair gebied *moet* verrichten en o.m. zal moeten optreden bij de epidemiebestrijding. Het zou dwaasheid zijn, voor zoo nauw-samenhangende werkzaamheden, twee onderscheiden diensten te scheppen. Exploreert het land, dan moet dit ook de sanitaire actie voeren. Draagt men het laatste deel der werkzaamheden op aan gemeenteraden, dan hebben zij met het recht tevens de plicht zich daarvan te kwijten; dan zullen zij voor eene goede uitvoering de verantwoordelijkheid dragen en niet een belangrijk deel hunner werkzaamheden *kunnen* uitbesteden aan landsgezondheidsdiensten, op de samenstelling waarvan zij geen invloed hebben, die zij niet kunnen instrueeren, niet mogen controleeren, niet ter verantwoording roepen; dan moeten zij dus een eigen gezondheidsdienst in het leven roepen, doch dan eischt de praktijk, dat hun ook de exploratie worde gelaten. Eene regeling van de hygienische verzorging der hoofdplaatsen, waarbij de locale besturen a priori genoodzaakt worden, een deel der uitvoering, die hun in theorie wordt opgedragen, òf niet te vervullen, òf aldus „„uittebesteden"" kan nimmer eene bevredigende oplossing zijn. Algeheele uitschakeling van de gemeente is verkieslijker.

In zooverre is het gouvernementsbesluit dus praktischer, of wil men: eerlijker, dan de nota.

Voor wien intusschen uit deze redeneering niet voldoende duidelijk is geworden de onbestaanbaarheid van een plaatselijken landsgezondheidsdienst binnen het gebied eener autonome gemeente, hem moge de praktijk overtuigen, gelijk zij spreekt uit een tweetal door *De Locomotief* van 30 November 1917 en 22 Januari 1918 uit het *Soerabajaasch Handelsblad* overgenomen berichten, die beide betreffen den plaatselijken gezondheidsdienst te Soerabaja en een algemeen beeld geven van de droevige verwarring, die op het gemeentelijk territoir zal blijven heerschen, zoolang het land zijn diensten daaruit niet voldoende terugtrekt.

Het eerste bericht begint met melding te maken van de door de regeering benoemde hygienische commissie, die, zoo de regeering het goedvindt (van wien het voorstel is uitgegaan, blijkt niet) zal worden samengesteld uit vijf gemeenteraadsleden, waaronder één technisch, één juridisch en twee medische leden. Voorzitter is het hoofd van den plaatselijken gezondheidsdienst, die met de beide medische leden (waaronder één landsdienaar) het dagelijksch bestuur vormt. De inspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst en de burgemeester zijn buitengewone leden.

„De eerste actie van deze commissie"

zoo leest men verder

„gaat uit naar een betere arbeidsverdeeling op hygiënisch gebied. Op de vergaderingen, welke door haar zijn gehouden, kwamen reeds eenige belangrijke onderwerpen in behandeling. Tot de voorstellen, welke zij in verschillend opzicht aan den gemeenteraad doet, behoort o. m. een scheiding van den veterinairen dienst van het werk van den gemeenteveearts.

De plaatselijke gezondheidsdienst zal tot zich trekken het toezicht op de bakkerijen, terwijl o. m. ook op een der vergaderingen van de commissie is besloten, een beter toezicht op de hotels en pensions uit te oefenen.

Met dit toezicht is het eigenlijk nog niet zoo bizonder goed gesteld; tot dusver was er van weinig werkelijk toezicht sprake.

't Is te Soerabaja intusschen de vraag, door wie dat toezicht op verschillende bedrijven zal uitgeoefend worden, want over personeel beschikt de plaatselijke gezondheidsdienst niet. Aangenomen wordt, dat het gouvernement er eerlang toe zal overgaan, personeel daarvoor in dienst te stellen, dat echter door de gemeente zal moeten worden bezoldigd.

De plaatselijke gezondheidsdienst is nog een zeer jonge instelling,

waarvan de formatie volgens de thans geldende bepalingen bestaat uit dr. CITROEN als hoofd, een administrateur en een schrijver benevens eenige oppassers.

Tot dien dienst behooren verder drie inlandsche artsen, de havenarts en diens assistent mevr. dr. BAARS.

Deze dienst zal zich slechts zeer geleidelijk kunnen ontwikkelen, omdat men voor buitengewoon groote moeilijkheden staat. Deze moeilijkheden zijn verschillend en betreffen behalve den woningtoestand, en den faecaliënafvoer, ook het wezen der inlandsche bevolking, omtrent wier numerieke samenstelling men eigenlijk weinig weet.

De plaatselijke gezondheidsdienst heeft reeds getracht, zich eenigszins weg-wijs te maken en is begonnen met een telling van de inlandsche bevolking binnen de grenzen der gemeente Soerabaja.

Daarvoor zijn in dienst genomen vijf personen, die elk in een aangegeven ressort werkende, huis aan huis een opgave hebben gevraagd van het aantal bewoners, gespecificeerd in drie groepen: mannen, vrouwen en kinderen.

Met dit werk is men echter nog bezig, doch het zal mogelijk zijn, reeds einde van dit jaar vrij nauwkeurig vast te stellen, hoe groot de bevolking is.

Deze gegevens zullen dan als basis kunnen dienen voor het statistisch werk, dat de gezondheidsdienst mede van plan is te beginnen.

Een goede statistiek is wel het eerste noodig, om eenigermate te kunnen vaststellen het sterftecijfer der inlandsche bevolking.

De verplichte lijkschouw heeft er reeds toe bijgedragen in globale cijfers te kunnen vastleggen, hoeveel sterfgevallen er voorkomen, doch daar men de sterkte der verschillende bevolkingsgroepen niet kent, weet men uiteraard niet, hoe het verhoudingscijfer is.

De gezondheidsdienst riep daarvoor ook de medewerking in van de assistent wedono's, de chineesche wijkmeesters, enz.

Want met de aangifte van geboorten en sterfgevallen wordt nog maar al te raar omgesprongen.

Een chinees zal wel aangifte doen van de geboorte van een zoon, doch hij ziet er geen kwaad in, de geboorte van een meisje te verzwijgen. Nu krijgt men door den verplichten lijkschouw wel meer en betere gegevens omtrent het aantal sterfgevallen, doch vast staat, dat een zeker percentage onbekend blijft. Hierin zou verbetering gebracht kunnen worden, indien voor de inlandsche bevolking niet zooveel particuliere begraafplaatsen ten gebruike aanwezig waren.

Wanneer er uitsluitend algemeene begraafplaatsen waren, zou een betere contrôle mogelijk zijn.

Naast het aantal sterfgevallen, tast men ook omtrent den aard dier sterfgevallen veel in het duister.

Het is evenzeer moeilijk vast te stellen, in welke mate typhus, dysenterie en malaria onder de inlandsche bevolking heerschen, al heeft men daaromtrent reeds belangrijk meer kennis opgedaan.

Andere belangrijke vraagpunten zijn de kindersterfte en de leeftijdsgrens der afgestorvenen. Een inlander weet meestal zelf niet, hoe oud hij is en teneinde ook hieromtrent meer wetenschap op te doen, laat de plaatselijke gezondheidsdienst door de inlandsche artsen bij sterfgevallen den leeftijd schatten.

Hoe moeilijk het werk blijft, bewijst ook wel het slecht functionneeren van de poliklinieken, welke ter bestrijding van de tuberculose in het leven zijn geroepen. De bedoeling was goed, maar zij is nooit begrepen en zoolang zij bestaan, heeft niemand zich tot onderzoek aangemeld. En toch is er voldoende bekendheid in de kampong aan gegeven. Vraagt men de menschen, waarom zij niet naar deze inrichtingen gaan, wanneer zij hoesten, bloed opgeven, in 't algemeen zich ziek voelen, dan vragen zij alleen maar, hun obat te geven.

Intusschen blijven de poliklinieken geopend en men zal met andere middelen opnieuw trachten daarvoor belangstelling te wekken. Zoover de gezondheidstoestand te beoordeelen is onder de verschillende bevolkingsgroepen, geeft hij geen bizondere reden tot ongerustheid. Besmettelijke ziekten komen nagenoeg niet voor.

Het aantal pestgevallen blijft tusschen 1 en 2 per week varieeren.

De sterfte onder de inlandsche bevolking is vrij normaal. Alleen de malaria blijkt dit jaar sterker dan anders voor te komen."

In sommige opzichten begint het op een herhaling der te Batavia opgedane ervaringen te gelijken.

Het tweede bericht deelt mede, dat de volkstelling niet tot de gewenschte resultaten heeft geleid, inzooverre dat zij niet volledig was en daarom aanvulling behoefde.

„Een hertelling is niet noodig, want wat betreft de Europeesche, Chineesche, Arabische en Inlandsche bevolking, die op eigen erf woont, hebben de tellers een vrij goed materiaal verzameld.

Er is echter een belangrijke categorie inlanders, welke niet in de kampong woont, doch verblijft op het erf van personen en families, bij wie zij in dienst zijn.

Daar zijn in de eerste plaats de baboes en huisjongens, dan de koetsiers en chauffeurs, de werklieden en wakers.

In zoover huisjongens, wakers, enz. een woning in de kampong hebben, vielen zij onder de telling; in het andere geval echter niet.

Bij eenige kennis van den plaatselijken toestand kan men weten, dat het aantal buiten de kampong wonende inlanders zeer groot is.

In de handelswijken, op het haventerrein en op groote emplacementen slijten wakers hun huiselijk leven vrijwel geheel in de voorgalerij of een gereserveerd hoekje van het perceel, dat zij te bewaken hebben.

Doch bij diverse bedrijven hebben soms ook vele werklieden hun tempatje op het fabrieksterrein, in de goedang, enz.

Het is moeilijk te zeggen, hoe groot het aantal gezamenlijk is. Maar

wij weten van fabrieken, waar 60 en meer personen wonen en van families, op wier erf 2 en 3 inlandsche gezinnen wonen. Bij Chineezen is dat inwonen van inlandsche gezinnen heel sterk.

Het is een dus niet te onderschatten kwantum, dat bij de telling vergeten is en nu een beurt krijgt.

De ontbrekende cijfers hoopt de gezondheidsdienst met medewerking van het publiek te verkrijgen. Aan alle Europeanen, Chineezen, Arabieren en gegoede inlanders wordt een kleine vragenlijst van 6 punten toegezonden, waarvan het laatste vraagt, hoeveel inlandsch personeel met inbegrip van het gezin, op het erf woont.

Deze vragenlijst wordt ook toegezonden aan fabrieken, handelskantoren en occupanten van goedangs, opslag-terreinen enz.

Geldt de vragenlijst niet een fabriek, kantoor of anderszins, doch een particuliere woning, dan worden nog vragen ter beantwoording gegeven, omtrent het aantal gezinsleden en inwonende personen, waardoor tevens een contrôle verkregen wordt op de telling van Europeesche, Chineesche en andere ingezetenen.

Voor deze laatste gegevens hadden de wijkmeesters*) het hunne kunnen doen, indien het instituut der wijkmeesters niet zoo'n paskwillig ding ware.

Met uitzondering van eenige wijkmeesters, die op loffelijke wijze hun ambt uitoefenen, neemt het meerendeel dezer functionarissen het werk erg lauw op. Dezen weten al bitter weinig van de verhuizingen in hun wijk, het aantal inwoners, enz.

De plaatselijke gezondheidsdienst verwachtte aanvankelijk, dat de wijkmeesters wel de noodige gegevens omtrent de Europeesche bevolking zouden kunnen verstrekken.

Doch dit was een schoone illusie. Er werd een beroep op de wijkmeesters gedaan, maar het grootste aantal reageerde daarop niet en bleef nalatig aan het verzoek om inlichtingen te doen.

Het plaatselijk bestuur**) zou de wijkmeesters weleens aanporren.

Of het effect heeft? We gelooven het niet hard en we denken, als de bewoning van een wijk eens nauwkeurig opgenomen werd en vergeleken met de administratie van de wijkmeesters, dat deze laatsten leelijk in de kaart werden gekeken en men tot de conclusie zou komen, dat het geheele instituut der wijkmeesters geen cent waard is.

Als men die overtuiging tenminste nog niet heeft.

Het is intusschen te hopen, dat het publiek wil medewerken tot het bijeen brengen van goed materiaal door de vragenlijsten serieus in te vullen en af te geven. Er is nog enorm veel tot verbetering van den gezondheidstoestand te doen: de eerste stap in die richting wordt met het thans ingesteld onderzoek gezet."

Het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 201 meldt:

---

*) Wijkmeesters zijn in dienst van het land, niet van de gemeente.

**) Niet het gemeentebestuur, dat ten deze machteloos staat.

„De plas tusschen de spoorbaan en het Paleis van Justitie te Pasar Besar (binnen de gemeente Soerabaja) werd op kosten van den geneeskundigen dienst gedempt".

Altemaal werk voor een gezondheidsdienst?

Het laat zich denken, dat een burgemeester van oordeel is aan dit alles eerder als chef, dan als „buitenlid" te moeten meewerken.

Tevreden was het Soerabajaasch gemeentebestuur in ieder geval niet, want op den hoogervermelden brief over de taakverdeeling antwoordde het met de mededeeling, dat aan een gemeentelijken gezondheidsdienst de voorkeur werd gegeven.

De burgemeester van Semarang bood naar aanleiding van dien brief aan den gemeenteraad den 16en Mei 1917 eene korte, heldere nota aan (*L. B.* 1916/1917, blz. 683 e.v. en 713 e.v.), waarvan de strekking het beste wordt weergegeven door deze aanhaling:

„5. Het staat vast, dat de lokale gezondheidsdienst eenerzijds verband zal moeten houden met een algemeenen gezondheidsdienst en anderzijds met de overige lokale diensten. Het behoeft geen onderwerp van bespreking te vormen, welke verbinding als de meest belangrijke den voorrang behoort te erlangen, daar gezocht moet worden naar eene organisatie, welke het verband naar beide zijden waarborgt, hetgeen zeer goed mogelijk is, daar geen tegenstrijdige belangen in het spel zijn.

6. Bij het zoeken naar de juiste organisatie is er aanstonds rekening mede te houden, dat het lokale bestuur geen macht kan uitoefenen over het algemeene bestuur, het kan dit laatste niet dwingen tot medewerking in een gewenschte richting, niet opleggen een bepaalde snelheid in die richting. Omgekeerd kan wel het algemeene bestuur aan het lokale bestuur een taak opleggen en deze taak, zooveel als gewenscht wordt, omschrijven en detailleeren, terwijl het algemeen bestuur daarenboven beschikt over de machtsmiddelen om de uitvoering van de opgelegde taak te controleeren en zoo noodig af te dwingen.

7. De noodzakelijkheid van tweezijdig verband en de geschetste verhouding tusschen lokaal en algemeen bestuur leiden, naar het mij voorkomt, noodzakelijk tot de beide onderstaande gevolgtrekkingen:

I. De gemeente Semarang behoort geen eigen gezondheidsdienst, los van den algemeenen dienst, in het leven te roepen.

II. De gemeente Semarang dient aan de Regeering te verzoeken haar als taak op te dragen de instelling en instandhouding van een gezondheidsdienst.

8. Alleen in geval de gemeentelijke gezondheidsdienst een uitvloeisel is van een aan de gemeente ter uitvoering opgedragen deel van de algemeene taak op het gebied der volksgezondheid, kan bereikt worden, dat de gemeentelijke werkzaamheid op dit gebied in behoorlijk organisch verband komt te staan tot de algemeene werkzaamheid; maar ook alleen op deze wijze is te verkrijgen dat een minstens even noodig organisch verband wordt verkregen met de andere gemeentelijke diensten.

9. Welke behoort nu de taak te zijn van den gemeentelijken gezondheidsdienst?

Ik zou die als volgt willen formuleeren:

I. Het verzamelen van alle gegevens, welke door den algemeenen gezondheidsdienst zullen worden gevraagd, het indienen dier gegevens, op de wijze en in den vorm, welke zullen worden voorgeschreven.

II. Daarvoor zal noodig zijn het voeren van eene medische exploratie, welke zal moeten omvatten:

a. het aanhouden van een sterftestatistiek, in verband met een eventueel van gemeentewege aan te houden bevolkingsregistratie.

b. doodschouw van personen in die gevallen, waarbij gemist wordt een doodsoorzaakverklaring, afgegeven door een bevoegd geneeskundige, die zelf de doodschouw verrichtte.

c. een inlichtingsdienst omtrent het voorkomen van ziekten.

d. het laboratoriumonderzoek in verband met de onder *b* en *c* genoemde werkzaamheden.

III. Het beramen en voorstellen van maatregelen tot verbetering der volksgezondheid, steunende op het inzicht door de exploratie verkregen.

IV. Het toepassen der door den algemeenen dienst voorgeschreven quarantaine-maatregelen.

V. De behandeling en verpleging van geïsoleerde zieken, de observatie van contact-personen en de immunisatie der bevolking tegen besmettelijke ziekten. Op plaatsen waar het land het hiervoor benoodigde personeel en materieel ter beschikking heeft, zouden deze werkzaamheden kunnen worden verricht in 's lands inrichtingen.

VI. Het verrichten van een aantal minder belangrijke werkzaamheden, zooals o.m. het vervoer van besmettelijke zieken, contact-personen, zieken en gewonden, het ontsmetten van woningen en goederen en het vervoer van besmette goederen, het verleenen van eerste hulp bij ongelukken, het verdelgen van voor de gezondheid schadelijk gedierte, enz., enz.

10. Voor het Land blijft ten behoeve der gemeente dan nog uit te oefenen het geneeskundig Staatstoezicht, omvattende:

I. Het onderzoek naar den staat der volksgezondheid, tot welk doel aan den algemeenen dienst de noodige gegevens worden verschaft door de lokale diensten. Deze gegevens, welke van de verschillende lokale diensten binnen komen, worden onderling vergeleken, met elkaar in verband gebracht en verder verwerkt.

II. Daardoor wordt het mogelijk deskundige centrale leiding te geven aan de lokale gezondheidsdiensten, waarmede in verband staat:
III. Het ontwerpen van algemeene voorschriften en het toezicht op de naleving dier voorschriften door de lokale gezondheidsdiensten, waardoor mogelijk wordt:
IV. De aanwijzing der middelen tot verbetering der volksgezondheid en de bevordering van de toepassing der middelen.
V. Het verrichten van speciale onderzoekingen, ten einde tot de kennis te geraken van de meest doelmatige wijze tot bestrijding van volksziekten."

Binnen een maand kon *L. B.* (1916/1917, blz. 718) melden, dat de gemeenteraad zich met het advies van den burgemeester had vereenigd en aan de regeering onder overlegging van een schema voor een gemeentelijken gezondheidsdienst, had bericht:

„*a.* dat de gemeente Semarang verzoekt haar als taak op te dragen de instelling en instandhouding van een gezondheidsdienst, welke aanvankelijk zal worden belast met de werkzaamheden hiervoren genoemd onder I, II, III en VI.
b. dat zij met vertrouwen kan verzekeren, dat de in te stellen gemeentelijke gezondheidsdienst zal voldoen aan de te stellen eischen.
c. dat voor de instelling van den dienst een bedrag van *f* 75,000.— wordt noodig geacht, terwijl voor de instandhouding aanvankelijk *f* 50,000.— per jaar wordt geraamd.
d. dat naar de meening van den raad de kosten van den gemeentelijken gezondheidsdienst behooren te komen ten laste van het land, maar dat de raad bereid is om de helft dier kosten ten laste van de gemeente te brengen, indien de totstandkoming van den gemeentelijken gezondheidsdienst op de voorgestelde wijze daarvan afhankelijk wordt gesteld."

Wat de gemeente Batavia betreft, in zijne op 2 October 1917 ter eere van haar koperen jubileum uitgesproken rede deelde de burgemeester o.m. mede:

„.... Weldra zullen naar aanleiding van de ter zake door de Regeering verzochte adviezen door mij voorstellen worden ingediend.... omtrent de verdeeling van de inzake de hygienische verzorging van Batavia op de overheid rustende taak tusschen land en gemeenten, zoomede nopens de wijze, waarop een gezondheidsdienst in deze gemeente zal behooren te worden ingericht.

Omtrent de beide laatste onderwerpen mocht ik reeds een advies van de gezondheids-commissie ontvangen, waarmede door mij wordt ingestemd en dat tot instelling van een gemeentelijken gezondheidsdienst concludeert."

Tot eene beslissing is de Indische regeering, voorzoover mij

bekend, sedert nog niet gekomen.

Intusschen heeft ook de gemeente Makasser blijk gegeven op een eigen gezondheidsdienst prijs te stellen (*L. B.* 1916/1917, blz. 118), terwijl blijkens de ontwerp-begrooting van de gemeente Cheribon voor 1918 ook daar een gemeentelijke dienst zal worden georganiseerd (*L. B.* 1916/1917, blz. 372). Van het gewest Cheribon rapporteert het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 267:

„De in het jaar 1915 ter afdeelingshoofdplaats Indramajoe opgerichte muskietenbrigade, sterk een mandoer en zes helpers, die onder de leiding van den Patih van Indramajoe en in overleg met den plaatselijken burgerlijken geneeeskundigen dienst, hare werkzaamheden ter bevordering van de reinheid en zindelijkheid in de desa's, in den loop van het verslagjaar onafgebroken heeft voortgezet, heeft niettegenstaande het door de betrokken bevolking betoonde gebrek aan medewerking, haar doel op bevredigende wijze weten te benaderen. De desa's van voormelde hoofdplaats hebben thans een zindelijk aanzien verkregen, het aantal muskieten is opvallend verminderd en het heftig uitbreken van malaria-epidemieën, zooals vroeger veelvuldig voorkwam, doet zich thans niet meer voor.

Deze uitkomsten heeft de muskietenbrigade weten te bereiken, door stelselmatig elke der tot de hoofdplaats Indramajoe behoorende desa's achtereenvolgens te bezoeken en aldaar door voorlichting en voorbeeld reinheid en zindelijkheid te brengen en vooral door het ontstaan van allerlei verzamelingen van stilstaand water krachtdadig tegen te gaan."

en over de gemeente Tegal (blz. 269):

„Besloten werd tot oprichting van een sanitairen dienst, waarvoor de gemeente in 3 districten zal worden verdeeld. Aan het hoofd van elk district komt een mandoer te staan. De leiding van dezen dienst zal berusten bij den directeur van Gemeentebedrijven, tot wiens aanstelling in het jaar 1916 besloten werd. De bedoeling is, de kampongs stelselmatig te doen reinigen en poelen en plassen te doen dempen. Ook werd besloten tot drooglegging van een rawa door beplanting met Eucalyptus Timorensis".

§ 3. **De assaineering van Cheribon.**

Sedert menschenheugenis leed de gemeente Cheribon aan een gebrekkigen waterafvoer en de toestand zoowel van de plaats als van de kampongbewoners was, naar een op blz. 117 e.v. van den eersten jaargang van *Koloniale Studiën* afgedrukt ambtelijk rapport, met recht treurig te noemen. Vuilnishoopen,

balongs (kuilen), poelen en plassen kon men overal in de kampongs aantreffen. Door midden-Cheribon slingerde zich de onwelriekende Kali Batjin, de stinkende rivier, een water zonder stroom, vol met modder en uitwerpselen, waarop de riolen en privaten uitkomen van het zwaarst bevolkte gedeelte der plaats, zonder dat regelmatige doorspoeling kon plaats vinden; het water droeg zijn naam met eere. De inwoners leden zeer sterk aan malaria en anaemie; lichamelijk zeer verzwakte menschen met enorme miltzwellingen waren bij massa's in de kampongs te vinden.

Een voorstel tot ingrijpen dateert reeds van omstreeks 1870; in 1887 werd de kali wat uitgediept, een voorloopig plan werd in 1901 ingediend, dat evenwel geen gevolg had; daarna werd de regeering nog eens door eenige firma's ter hoofdplaats bij verzoekschrift van 14 Mei 1902 op den onhoudbaren toestand gewezen.

Een nieuw voorstel werd in 1903 voorgebracht; dit leidde tot een uitgebreider plan van 1905, waarbij opgenomen werd het bandjirvrij maken van Cheribon en het dempen van enkele plassen. De doorspoeling der Kali Batjin kwam daarmede weer op den achtergrond.

Daarop volgde nog in 1905 uitvoering van het eerste werk. Maar inmiddels werd de gemeente Cheribon ingesteld en nu behoorden de verdere afwateringswerken, dank zij de instellingsordonnantie, niet meer bij het land maar bij de gemeente thuis. Deze stond echter, bij haar zeer beperkt budget, machteloos; bovendien ontbrak haar voldoende personeel en was de hoofdader der ellende niet bij haar in beheer, maar bij den dienst der irrigatie, die weer behoorde onder het departement der burgerlijke openbare werken. De gemeenteraad voelde hare taak in deze, doch zij kon niet anders doen dan om hulp bij de landsregeering aankloppen, hetgeen dan ook geschiedde in 1908. Het volgende jaar kreeg de gemeenteraad de ontwerpen van de voorgestelde werken, die aan genoemd departement waren opgemaakt, ter goedkeuring en wendde het college zich tot de regeering met verzoek om financieelen steun te willen verleenen en bovendien de werken door personeel van den algemeenen dienst te doen uitvoeren. Dit dubbele verzoek scheen vrucht op te leveren, landspersoneel zou de werken

uitvoeren en eene Indische aanvullingsbegrooting voor 1910 verhoogde de begrootingspost (onderafdeeling 180 van de XIe afdeeling van het IIe hoofdstuk) voor ondersteuning van buitengewoon kostbare werken met *f* 73.300. De toelichting daarbij luidde:

„De gemeente Cheribon heeft dringend behoefte aan verbetering van hare afwatering. Aangezien zij de daartoe vereischte werken, welke bestaan in het door geheele bemetseling geschikt maken van de Kali Batjin voor behoorlijke doorspoeling en voorts in het dempen van een drietal plassen, niet uit eigen middelen kan bekostigen, wordt voorgesteld haar de benoodigde som van *f* 73,300.— bij wijze van subsidie toe te kennen."

Van dit een en ander heeft de gemeente echter niet mogen profiteeren. De drie plassen werden gedempt, maar nauwelijks was aan de afwatering begonnen of de directeur der burgerlijke openbare werken, van oordeel, dat de ontwerpen toch niet tot het beoogde doel zouden voeren, deed het werk staken. De toestand bleef als tevoren en de gemeente kon toekijken.

Hoort haar treurzang in de decentralisatieverslagen:

(1911/1912, blz. 149). „De gebrekkige toestand van een en ander had reeds tientallen van jaren geleden de aandacht der Regeering. Thans is men zoover gekomen, dat de dienst der Irrigatie-afdeeling Tjimanoek sedert 1911 doende is enkele plassen te dempen.

In de kwestie „stadsrioleering" is nog geen bepaalde beschikking genomen. Deze rioleering zoowel als andere afwateringswerken zullen door het Land ter hand genomen moeten worden, wijl het der gemeente aan de noodige geldmiddelen ontbreekt om zulks voor eigen rekening te doen."

(1912/1913, blz. 162). „In den aanvang van 1912 werd de demping van een drietal plassen in de gemeente door den dienst der Irrigatie-afdeeling Tjimanoek voltooid. Rioleering en afwatering van de gemeente zijn overigens nog bij dien dienst in studie."

(1913/1914, blz. 170). „(De gemetselde goten in de Chineesche en Arabische wijken) .... lieten veel te wenschen over, daar ze te weinig verval hebben. In dien toestand zal eerst wijziging kunnen worden gebracht, indien de rioleering der stad door den dienst der Irrigatie-afdeeling Tjimanoek tot stand is gekomen.

Met het vuilnis en afval van den reinigingsdienst werden verscheidene poelen te Kebonbaroe, Tjangkring, Kedjaksan en Goenoengsari gedempt."

(1914/1915, blz. 181) „De door den Chef der 1ste Waterstaatsafdeeling opgemaakte en aan den Directeur der B. O. W. ingediende ontwerpen voor de verbetering van de rioleering en afwatering van een deel der stad Cheribon zijn aan genoemden afdeelingschef teruggezonden ter om-

werking, aangezien bedoelde Departementschef zich met het vermeld project niet kan vereenigen. Inmiddels heeft de Gemeenteraad zich tot den Gouverneur-Generaal gewend om er de aandacht op te vestigen, dat de plannen tot het geven van eene betere afwatering aan Cheribon nu al ± 40 jaar hangende zijn en het dringend noodig is om ten deze spoedige voorziening aan te brengen.

Daarna is de Ingenieur bij den Waterstaat en 's Lands B. O. Werken, K. VAN DER LAAN, aan den Chef der 1ste Waterstaatsafdeeling toegevoegd ten einde te worden belast met het maken van ontwerpen en de uitvoering van werken in het belang van de verbetering van de afwatering en de rioleering van de hoofdplaats Cheribon.

Genoemde Ingenieur heeft bereids eene kaart vervaardigd, waarop de plannen voor eene rioleering van het gedeelte van de hoofdplaats Cheribon, bezuiden de Kali Panganan, zijn uitgewerkt.

Intusschen valt nog niet bij benadering te zeggen, wanneer de uitvoering der plannen zal worden ter hand genomen."

(1915/1916, blz. 190). „In de Raadsvergadering van 30 Augustus 1915 had de bespreking plaats van het ontwerp van den Ingenieur bij den Waterstaat en 's Lands Burgerlijke Openbare Werken, VAN DER LAAN, inzake de rioleeringsplannen ter hoofdplaats Cheribon. Besloten werd om de tegen het ontwerp geopperde bezwaren onder de aandacht van de Regeering te brengen. Op het einde van het verslagjaar had de Raad de beslissing ter zake nog niet van de Regeering ontvangen."

De in het verslag 1914/1915 genoemde brief aan de Regeering trof doel. Hij was dan ook vergezeld gegaan van eene verzameling kiekjes van Cheribon, de Kali Batjin met zijn droevigen aanhang, zoo door en door walgelijk — een paar ervan zijn opgenomen in het hoogergenoemd tijdschriftartikel — dat uitwerking niet achterwege kon blijven. Op de Indische begrooting voor 1917 verscheen in het werkplan van het departement der burgerlijke openbare werken (afdeeling VII, hoofdstuk II) een post: Werken in het belang van de verbetering van de afwatering en de rioleering van de hoofdplaats Cheribon, ten bedrage van *f* 500.000, waarvan in 1916 te verwerken 2 ton en in 1917 1½ ton.

Het decentralisatieverslag 1916/1917 deelt op blz. 200 mede:

„Gelijk in het vorig verslag vermeld, werd in 1915 een volledig ontwerp voor rioleering en afwatering van Cheribon aan den gemeenteraad ter beoordeeling gegeven. De raad kon zich behoudens eenige opmerkingen met de strekking van dat ontwerp vereenigen doch verzocht het eindontwerp nogmaals ter beoordeeling te mogen ontvangen. Zulks geschiedde en nadat de gemeenteraad zich met dit eind-ontwerp had vereenigd, werd bij G. B. van 27 April 1917 No. 58 machtiging verleend

om ten behoeve van de hoofdplaats Cheribon rioleeringswerken uit te voeren, waarvan de kosten geraamd zijn op *f* 455,000.—."

Inmiddels had zich een nieuw bedrijf ter plaatse afgespeeld. Daar was in Augustus 1915 Dr. SCHOLL geplaatst, een Duitsch scheepsgeneesheer, tijdelijk ter beschikking van den chef van den burgerlijken geneeskundigen dienst gesteld. Nadat hij eenigszins wegwijs was geworden, werd hij in de gelegenheid gesteld zich te Batavia op de hoogte te stellen van het praktisch werk der bestrijding van malaria en epidemische ziekten, zooals dit door den gezondheidsdienst aldaar werd gedaan.

Na zijn terugkomst in Cheribon hield hij op 16 September 1915 eene bespreking met den resident, den assistent-resident, den regent, den controleur, den civiel-geneesheer over de wijze, waarop de reeds door den inspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst besproken plannen tot verbetering van den gezondheidstoestand te Cheribon tot uitvoering gebracht zouden kunnen worden. De gemeenteraad werd hierin niet betrokken.

Besloten werd de kampongs aan groote schoonmaak te onderwerpen; het terrein zou worden geëgaliseerd (opvullen der balongs) zoo goed mogelijk een afwatering van den bodem in het leven geroepen worden, opdat in den regentijd geen poelen en plassen zouden blijven staan. Waar het niet mogelijk bleek het afvalwater in de kampong naar zee of in de rivieren af te voeren, zouden zg. zinkputten gegraven worden ($\pm$ 75 cM. diep en 50 cM. breed), die het menagewater zouden opnemen en geregeld met residu en solar-olie gemengd zouden overgoten worden.

Ten slotte zouden alle in de open lucht staande open vaten met een goed sluitend deksel gesloten of omgekeerd worden. Privaten zouden uit de kali's en sloten worden geweerd.

„Zoo werd"

— aldus vervolgt het verslag in *Koloniale Studiën* —

„dan begonnen den 17den September met 3 mandoers en 36 koelies in drie ploegen van 12 koelies.

Volgens afspraak van den Inspecteur met den Chef van den Gezondheidsdienst te Batavia kwamen drie ervaren mandoers en 1 hoofdmandoer van Batavia in Cheribon, terwijl de drie bovengenoemde mandoers naar Batavia gingen om de noodige ervaring op te doen voor malariabestrijding.....

Van 18 September tot 23 October 1915 werden nog 100 koelies aangenomen, speciaal voor het vullen van balongs en kuilen in de kampongs Karanganjer en Kebon Klapper, grenzende aan het terrein van den nieuwen spoorweg. Genoemde balongs ontstonden door het uitgraven van grond, welke door Chineezen van de kampongbewoners opgekocht werd om die weer te verkoopen aan den aannemer van den nieuwen spoorweg voor ophooging van stationsterrein en spoorbaan.....

Naast deze opruimings......brigades werden den 27sten September nog zoogenaamde residu- en carbol-brigades gevormd, welke het doel hadden in de kampong de zinkputten en de privaten met residu-solarolie te begieten...... Ook werden door deze brigades de gesloten en ommuurde putten van Arabieren en Chineezen met carbol begoten en de open, niet ommuurde privaten met residu-solarolie...... Door sterken regenval, waarbij de kleine zinkputten overliepen en daarmede ook de residu-olie wegstroomde, kon met de werkzaamheden niet worden voortgegaan. Inplaats hiervan werd aan de eigenaars der zinkputten gelast de zinkputten dagelijks te ledigen. Op 28 November viel in 24 uren 240 mM. regen, gepaard met stormvloed op zee, zoodat de groote hoeveelheid water niet door de overvulde kali's kon afvloeien, waardoor de kampongs Pekalangan, Pekiringan en Pandjoenan onder water kwamen te staan.

De andere kampongs waren eenige uren na den regenval weer droog, dank zij de afwateringskanalen, die in voorgaande maanden door de brigades waren tot stand gebracht.

Terwijl in Pekalangan en Pekiringan de toestand dragelijk goed was, doordat zij uit de kali Soekalila met zuiver water overstroomd werden, was het in de kampongs Randjoenan treurig gesteld door het onderloopen van met modder en faecaliën gemengd water uit de Kali Batjin, alwaar na het wegloopen van het water de erven met allerlei vuil bedekt waren en dit zelfs in de huizen gedrongen was."

Thans wendde dokter Scholl zich tot den assistent-resident, ook voorzitter van den Gemeenteraad, en stelde hem voor, nu te beginnen met de reiniging en reguleering van de Kali Batjin, waarmede genoemd ambtenaar zijne instemming betuigde; ofschoon nog niet gemachtigd door den gemeenteraad, stelde deze de in de gemeentekas voor dit doel nog beschikbare 48 gulden te zijner beschikking.

„Den 2den December bleek, dat de waterhoogte in de Kali Batjin minstens een meter verschilde met die in het Bandjirkanaal, hetwelk veroorzaakt werd, doordat de sluizen in genoemde waterwegen gedeeltelijk gesloten waren, welke vicieuze toestand reeds jarenlang moet hebben bestaan. Na opening dezer sluizen was de Kali Batjin, die jarenlang door het verzuim van den sluiswachter een stilstaande, stinkende, moerasachtige gracht is geweest, in één uur tijds tot het kantoor der Escompto Maatschappij teruggeloopen.

Na het constateeren van dezen toestand rijpte in den actieven geneesheer het plan, om de Kali Batjin twee uitmondingen te verschaffen met de waterscheiding bij de Escompto.

Den 4den December werd dit werk begonnen met 50 dwangarbeiders, daar vrije koelies niet met geld en goede woorden te bewegen waren met het vuile werk te beginnen.

Er werd gelijktijdig op 3 plaatsen begonnen. Eene afdeeling werkte naast de haven aan de zee, om de Kali Batjin een nieuwe rechtloopende en voldoend breede uitmonding te geven.

De tweede werkploeg begon in het midden der stad, waar bepaald de ergerlijkste toestanden heerschten: van de Escompto tot de kampong Randjoenan bestond de Kali Batjin uit een waterdikke moddermassa, waarop de faecaliën der Chineezen gedeponeerd werden uit vogelkooiachtige, van planken gemaakte gelegenheden. De stagneerende drekmassa's verspreidden een niet te beschrijven stank en het werk in deze vuilnishoopen was voor de gestraften een werkelijke straf.

Daar de genoemde privaten moesten verdwijnen, gaf dokter SCHOLL den eigenaars een bepaalden tijd, waarin dit moest geschieden, en liet hij voor hen door den Directeur der Gemeentewerken een nieuw, gemeenschappelijk privaat bouwen voor het geld, dat door de betrokken Chineezen zelf werd bijeengebracht. ....

Nadat nu uit de oude, stroomlooze Kali Batjin een goed stroomende beek was ontstaan, gaf de medische leider den 3den Maart 1916 het verdere toe- en opzicht over aan den Directeur der Gemeentewerken te Cheribon, terwijl hij er dezen opmerkzaam op maakte, dat een dagelijksche contrôle en reiniging zou moeten plaats vinden voor de goede instandhouding van het werk, hetwelk ook beloofd werd.

Tot zoover het verslag.

Een woord van oprechte hulde voor het doortastend optreden van den Duitschen dokter mag niet achterwege blijven.

Doch men beschouwe deze geschiedenis ook eens uit een oogpunt van organisatie:

Er is ter plaatse een gemeentebestuur, dat als van nature aangewezen is om voor wateraf- en -aanvoer en gezondmaking van den bodem zorg te dragen. De wil om aan te pakken is aanwezig, maar de middelen ontbreken. Wat alweer natuurlijker dan die aan het gemeentebestuur te verschaffen en het dan zijn gang te laten gaan?

Maar neen: de gemeentelijke afwateringsbelangen blijven onder hoede der irrigatie en haar sluiswachter; over de droevige kampongtoestanden waakt tegen gemeentelijk ingrijpen de desa-autonomie, die echter in rook vervliegt in een onderonsje

van bestuursambtenaren en medicus. Uit diezelfde bron vloeien verordeningen voor arabische en chineesche ingezetenen. Over geld uit de gemeentekas, over de diensten van den directeur van gemeentewerken wordt beschikt buiten den raad om, die eerst later in het geval werd gekend.

De stemming in dat college was dan ook glad bedorven en, toen het achteraf in de verdere assaineering en rioleering betrokken werd, scheelde het weinig of de raad had medewerking geweigerd.

Het slot der voorgaande paragraaf deed intusschen reeds zien, dat de vroede vaderen zich over hun gevoeligheid hebben weten heen te zetten.

Het decentralisatieverslag 1916/1917 is wat . . . onvolledig. Het relateert:

„De uitgaven voor de malariabestrijding in de kampongs, waartoe een tijdlang de gemeentelijke reinigingsdienst gesteld werd onder leiding van den ambtenaar, belast met de bestrijding van de malaria in het gewest Cheribon, bedroegen gedurende het tijdvak van 1 October 1915 tot 31 December 1916:

aan betaling van mandoers en koelies voor de erfreiniging, het dempen van poelen en plassen, de kinineverstrekking, enz.	*f* 7489.95
aan kosten van vervoer van zeezand.	„ 2217.92⁵
„ aankoop van gereedschappen	„ 79.92⁵
„ kantoorhuur en schrijfbehoeften.	„ 106.60
„ metselwerk.	„ 306.—
„ vervoerkosten Dr. SCHOLL, Dr. OEMAR enz.	„ 796.02⁵
„ solaroil, carbol en residu	„ 283.43
	f 11322.85⁵

Daarvoor is verricht:
erfreiniging in alle kampongs; dempen van poelen en plassen; graven van afvoergoten en sloten; het rechtwerken en schoonmaken van bestaande goten en slooten; verstrekken van kinine, dagelijks gedurende 10 maanden; het bouwen van vuilbakken in de kampongs; het gedeeltelijk dempen, verleggen van de Kali Batjin; het opruimen van hinderlijke privaten en dergelijke; het zuiveren van de Kali Soekalila van nipah-boomen; het zuiveren van het zeestrand van api-api; het kappen van laag houtgewas op de dichtbegroeide, reusachtige inlandsche erven van Kedjaksaän en dergelijke meer.

Bij besluit van den gemeenteraad van 20 December 1915 werd eene gezondheidscommissie ingesteld".

§ 4. Gemeenteziekenhuizen.

In het in 1908 ter landsdrukkerij te Batavia verschenen Rapport der Commissie tot voorbereiding eener reorganisatie van den burgerlijken geneeskundigen dienst (ingesteld bij gouvernementsbesluit van 3 December 1906 No. 15) leest men op blz. 152:

„De oprichting van „vrije" ziekenhuizen door gemeenten of complexen van gemeenten of wel door arbeidgevers zal aangemoedigd moeten worden. Deze ziekenhuizen zouden geheel volgens plaatselijke omstandigheden kunnen ingericht worden, c. q. voor alle landaarden en evengoed voor betalenden als voor niet-betalenden. De kosten zouden door de oprichters of door een gedeelte der verpleegden gedragen moeten worden. Maar de Staat zou, naar bevind van zaken, eenige subsidie kunnen verleenen en de zieken, die voor zijn rekening komen, daar kunnen doen behandelen. *Het ware zelfs zeer te wenschen, dat het grootste gedeelte der bestaande of nog op te richten Gouvernements-ziekenhuizen op dien voet door de gemeenten konden worden overgenomen.*"

Blijkbaar als uitvloeisel van dit rapport, richtten zich de inspecteurs van den burgerlijken geneeskundigen dienst in 1911 — door tusschenkomst van de europeesche bestuursambtenaren! — tot de gemeenten met de vraag of zij genegen waren de in haar ressort bestaande inlandsche landsziekeninrichtingen over te nemen.

Nu kan men over die inlandsche landsziekeninrichtingen in het bovenaangehaalde rapport veel lezen, dat minder vleiend is. Er is sedert verbeterd, maar over de inlandsche ziekeninrichting te Medan kon de *Sumatrapost* nog in November 1917 o.m. schrijven (*De Locomotief* van 22 November 1917):

„Ruim twintig jaren geleden heeft de Sumatrapost reeds haar stem verheven tegen de schandelijke wijze, waarop in deze vriendelijke en oogenschijnlijk zoo zindelijke stad het gouvernement voor de ongelukkige en zieke inlanders zorgt ....

En 't heeft alles niets gegeven.

De twintig jaren geleden in dit blad geuite felle aanklacht heeft nog niets van haar waarde verloren: de inlandsche hospitalen verkeeren nog in precies denzelfden erbarmelijken toestand als toen.

We hebben er ons eens van overtuigd, van morgen.

We hebben een bezoek gebracht aan het inlandsch mannenhospitaal aan den Paleisweg, en wat we däár zagen is schandelijker dan wij vermogen te schetsen.

Dat is geen hospitaal, dat is een onreine stal, waar de menschen

terneer worden gekwakt, als onbruikbare beesten. Het is een inrichting, welke vloekt met alle hygiënische begrippen en eischen, een verzameling van gebouwen, waar een vieze stank rondwalmt en gezonde menschen zich ziek moeten gevoelen........

Er zijn twee ziekenzalen........

Tusschen de gevangenen... liggen de krankzinnigen. Zij zitten op den rand van hun krib en staren U even verdwaasd aan, of wel, ze liggen languit op hunne verflooze kribben — 'n bruingore lap om hun lichaam — en bemorsen zichzelf en hunne omgeving.

Zeker wel 4 maal per dag wordt de steenen vloer van deze zaal gereinigd, dat wil zeggen: er kletst wat water overheen, maar wat baat 't?

Nog vóórdat de laatste emmer is leeggestort, verontreinigt een der ongelukkige wezens alweer het gedeelte, dat 't eerst aan de beurt is.

Zoo gaat 't dag in, dag uit........

Aan de andere zijde van de, 'n verpestende stank verspreidende zaal, waarvan de muren in jaren geen witkwast hebben gezien, bekrast en bevuild zijn, ligt het vertrek, waar de „betere" menschen worden verpleegd.

't Zijn voor 't meerendeel dienaren van de algemeene of de gewapende politie, die als zij binnen willen gaan, dienen bij te passen. Zij liggen op dezelfde kribben als de patienten aan den overkant, maar hun vertrek ziet er iets behoorlijker uit.

't Is 'n tijdelijk gebouw. 't Werd 4 jaren geleden van hout opgetrokken en met atap gedekt, omdat er wel spoedig aan den bouw van een nieuw hospitaal zou worden begonnen.

Maar zooals 't zoo dikwijls bij het gouvernement gaat, 't begrip „tijdelijk" moest op een zeer bijzondere wijze worden geïnterpreteerd. Nog altijd staat de houten kast er, en als de regen neerdaalt, dan wordt het inwendige in een meer herschapen en zijn de kribben omgeven van 't zwalpende water......

Vlak bij deze ziekenvertrekken bevinden zich de gemakken. Eveneens tijdelijke houten krotten, met de bekende tonnen er onder. Hoe gemakkelijk 't ook moet zijn om hier, in de onmiddellijke nabijheid van de kali, de faecaliën, na desinfectie in een reservoir, naar 't stroomende water af te voeren........ tòch wordt nog altijd deze onhygiënische methode gevolgd.....

De van rasterwerk omgeven barakken, waar de epidemielijders worden verpleegd, zijn de minst-onzindelijke stallen van 't geheel, maar, zeer stompzinnig, van hout gebouwd. Ze ontvangen geen licht. Zij hebben, hoog tegen de zoldering, enkele nauwe van gaas voorziene openingen, welke voor een inrichting als deze natuurlijk geheel onvoldoende zijn. De lucht is er dan ook bedompt, thans, nu géén van beide bezet zijn, en wie er binnentreedt, krijgt 't gevoel, of hij den voet in een gevangenis geplaatst heeft.

De verbandkamer is van een naïeve primitiviteit. Er staat een met blik beslagen tafel, waarop de operaties worden verricht..... in geen enkel

particulier hospitaal zal een dergelijk stuk meubilair worden gevonden. Er is een stoel en een kast en een fonteintje en als de arts zich bij zijn taak moet omdraaien, dan heeft hij alle kans zich aan de omwanding te stooten, zóó klein is 't, natuurlijk weer tijdelijk vertrek!

Er is.......

Wel, er is verder aan alles; gebrek aan kleeding, aan dekens, aan kussens, aan borden......

Er is geen electrische verlichting, er hangen, armoedig, wat petroleumlampen hier in een omgeving van heele en halve krankzinnigen. Er zijn cellen, waarvan de houten tralies met een handomdraai te verbreken zijn, waarvan de wanden uit dunne, gemakkelijk in te drukken, plankjes bestaan, er is alle gelegenheid voor de wilde krankzinnigen om zich een uitweg te banen. Zooals dan ook reeds meermalen gebeurd is.

Er is een lijkenbarak, die grenst aan de keukens van de huizen in de Nieuwstraat. Daar worden vele malen in verren staat van ontbinding verkeerende lijken binnengebracht en blijven daar liggen, tot de sectie verricht is!........"

Het inlandsche ziekenhuis te Magelang stak gunstig bij het zoo even beschrevene af. Toch kan men in het rapport, dat naar aanleiding van bovenbedoeld verzoek om overneming van de landsziekeninrichting, door eene commissie uit den Magelangschen gemeenteraad in 1912 werd uitgebracht, lezen:

„Na het ziekenhuis te hebben bezocht meende de Commissie allereerst het oordeel van den aan het huis verbonden geneesheer te moeten vragen. Deze toch mag vóór anderen bevoegd geacht worden daaromtrent een oordeel uit te spreken. Bereidwillig gaf ZEdg. zijne opinie.

Onverdeeld gunstig was die niet te noemen.

In het kort mocht de Commissie het volgende vernemen:

„.....De tijd door den geneesheer aan het ziekenhuis gewijd bedraagt gemiddeld 20 à 30 minuten per dag, zonder dat hiervan nu een vasten termijn wordt gemaakt.

Onder het aantal van gemiddeld 30 patienten bevinden zich in de eerste plaats lijders aan beenwonden, oude syphiliswonden, schurft en andere huidziekten; dan ook ruggemerglijders. Geregeld bevinden er zich een drietal ellendigen, die in de kampong van alle bestaansmiddelen ontbloot, hier een onderdak en voedsel vonden, doch eigenlijk in het hospitaal niet thuis hooren.

Naast dergelijke min of meer vaste patienten kwamen meerdere typhuslijders voor, ook nierzieken en een tweetal lepralijders, die echter na een maand of vier naar het asyl te Plantoengan werden opgezonden.

Wat het personeel aangaat, mocht de mandoer geprezen worden: voor een Javaan met gebrekkige opleiding kan hij goed worden genoemd. De overige mannelijke verplegers zijn geheel ongeschoold, hebben geen

begrip van hun werk, terwijl goede wil matig aanwezig is. Ondanks veel moeite mocht het niet gelukken hen verder te brengen dan het verbinden van gewone beenwonden.

De verpleegsters zijn zoo mogelijk nog minder en bepaald slecht te noemen.

De resultaten van de inrichting zijn bedroevend. Als regel mag worden gesteld, dat de patienten die hospitaalverpleging noodig hebben, niet komen en, komen zij al, midden in de behandeling wegloopen.

Het hospitaal heeft een slechten naam. Zoo kon van een Chineeschen patient, wien de dokter opname in het hospitaal aanried, vernomen worden: „orang bilang tida diobati" (men zegt, dat je er toch niet behandeld wordt) en van een inlandschen: „tida lakoe satoe sen" (het is geen oortje waard).

Gegeven deze toestand, is het onnoodig om wijziging te brengen in de operatiekamer, die anders zeker onvoldoende zou zijn te noemen, en is het hospitaal wel goed.

Klachten over de inrichting en de voeding zijn niet vernomen; in de voeding wordt trouwens op direct medische indicatie wijziging gebracht..."

Bovenstaand oordeel komt aan de Commissie nog te gunstig voor.

In aanmerking nemende dat in de inrichting op 100 bedden slechts gemiddeld 30 patienten voorkomen en gelet op het groote bevolkingscijfer van Magelang, zal de vraag of het bestaande aan de behoeften voldoet, zonder eenig voorbehoud ontkennend moeten worden beantwoord.

De Inlander komt niet in het hospitaal.

Hiervoor zijn tal van redenen op te geven:

1. enz.

Naast deze algemeene bezwaren staan er ook van plaatselijken aard.

Zij betreffen de inrichting van het hospitaal.

De loodsen, waarin de patienten onder dak zijn gebracht, zijn te groot, wat alle gezelligheid, zoo noodig, opdat de zieken er zich thuis gevoelen, bant.

De wanden sluiten niet aan den grond, de bamboewanden laten veel wind door, alle patienten klagen over tocht en naar het oordeel van de Commissie — het huisje staat op een zeer winderige plaats — niet ten onrechte. Voor een klimaat als het Magelangsche moet een dergelijke inrichting worden gewraakt.

Dat voorts alle patienten op één zaal liggen, houdt de inrichting voor pryaji's gesloten en gaat rationeele afscheiding tusschen soorten van zieken tegen.

Met een enkel woord mag dan nog gewezen worden op de onhuiselijke inrichting ook overigens. Het kale binnenplein met scherp grof grint moet op iedereen een naargeestigen indruk maken. Hoewel te meer op den Inlander gewend steeds in en onder het groen te wonen".

Onder deze omstandigheden — er werden trouwens nog meerdere gronden daarvoor aangevoerd — vond de Magelangsche gemeente-

raad overname van de landsziekeninrichting niet wenschelijk. Een andere vraag was echter of de gemeente niet met gouvernementssteun een eigen nieuw ziekenhuis zou kunnen oprichten; het college meende, dat het op zijn weg lag daartoe over te gaan. Globale berekeningen werden gemaakt en op grond daarvan richtte het Magelangsche gemeentebestuur zich bij schrijven van 18 October 1912 met bepaalde voorstellen tot de regeering, zoodat deze zich voor de vraag gesteld zag, of zij op dit gebied gemeentelijk initiatief wilde steunen en zoo ja, op welken voet.

Ongetwijfeld waren dit beginselvragen. De burgerlijke geneeskundige dienst, wiens terrein hier werd betreden, verkeerde en verkeert in den toestand van ordening; in verband daarmede diende bepaald te worden, hoever van landswege de ziekenzorg diende te gaan, ook of juist met het oog op de beschikbare geldmiddelen.

Men had een zekeren leidraad in de bestaande regelen voor de toekenning van subsidiën uit 's lands kas ten behoeve van particuliere inlandsche ziekenhuizen. Maar konden nu van de locale overheid uitgaande ziekenhuizen op gelijken voet worden behandeld met door particulieren in het leven geroepen inrichtingen?

De oplossing kwam in twee tempo's. Onderafdeeling 161e van afdeeling V van het IIe hoofdstuk der Indische begrooting voor 1916 omschreef den post, waaruit tot nog toe alleen de landsbijdragen aan particuliere ziekeninrichtingen werden geput als: „Bijdragen aan bijzondere ziekeninrichtingen en ziekeninrichtingen van gebiedsdeelen met eigen middelen." Dat was een eerste stap, al waren de locale ressorten er nog niet mee geholpen.

Er waren inmiddels meer gegadigden gekomen.

Den 29^en October 1915 nam de gemeenteraad van Bandoeng eene motie aan, waarin hij, overwegende het groote belang hetwelk voor de gemeente Bandoeng gelegen is in de spoedige totstandkoming van een algemeen gemeentelijk ziekenhuis, den voorzitter uitnoodigde zich tot de regeering te wenden met het verzoek zich te willen uitspreken of in deze op steun van regeeringswege zou mogen worden gerekend (*L. B.* 1915/1916, blz. 369). Weldra konden gedetailleerde voorstellen worden gedaan.

Den 1^en December 1916 besloot de gemeenteraad van Makasser

tot de oprichting van een ziekenhuis, indien de in het voorloopig plan gedachte regeeringssubsidie zou worden verkregen (*L. B.* 1916/1917, blz. 513).

In het begin van 1915 had de gezondheidscommissie te Medan (decentralisatieverslag 1915/1916, blz. 254) een onderzoek ingesteld naar den toestand der hospitalen aldaar, waarbij aan de gouvernementsinrichtingen — men zie hierboven — ernstige gebreken bleken te kleven. De commissie deed van hare bevindingen rapport aan den raad, welk college op 9 September 1915 besloot dit rapport in afschrift aan den burgerlijken geneeskundigen dienst te zenden. Van den chef van dien dienst werd daarop een schrijven ontvangen, waarin deze de wenschelijkheid erkende van de oprichting van een centrale ziekeninrichting te Medan (decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 271). Ook dit zal een gemeentelijke inrichting worden.

Het jaar 1917 bracht den wachtenden gemeenten uitkomst: in No. 229 van het Ind. St. van dat jaar werden opgenomen de „Regelen voor de verleening van tegemoetkomingen uit 's lands kas aan gebiedsdeelen met eigen geldmiddelen ten behoeve van hunne ziekeninrichtingen."

Men kan er volkomen van overtuigd zijn, dat 's lands penningen zuinig moeten worden beheerd en dat vooral bij het verleenen van financieelen steun aan locale ressorten, gewaakt moet worden tegen een teveel, waarop de regeering moeilijk zou kunnen terugkomen, en toch de vraag bij zich voelen oprijzen of, bij de geheel voorloopige regeling, die er ten opzichte van de geldelijke verhouding tusschen land en ressorten bestaat, hier, waar zoo dringende belangen op het spel stonden, een overleg van vijf jaar gerechtvaardigd was. 't Aantal plaatsen, dat behoefte gevoelt aan een ziekenhuis, blijft toenemen. Nog onlangs meldden de Indische bladen, dat ook de gemeenteraad van Soekaboemi besloten heeft over te gaan tot den bouw van een gemeente-ziekenhuis, kostende *f* 212,000. Aan den gewestelijken raad zal een subsidie voor de oprichting worden gevraagd van *f* 15,000 en een jaarlijksche tegemoetkoming van *f* 2000.

HOOFDSTUK IV.

DE LOCALE FINANCIËN.

---

§ 1. **Het „afgezonderd" bedrag.**

De geldmiddelen, waarover de gemeenten en gewesten in Indië de beschikking hebben, vloeien uit verschillende bron. Zij komen o.m. uit 's lands schatkist, uit belastingen, uit geldleeningen. De bijdragen uit 's lands schatkist doen zich voor als „het afgezonderd bedrag" en de wisselvallige bijdragen, waaronder o. m. valt de subsidie voor buitengewoon kostbare werken. Het eerste is het oudste, het ontstond tegelijk met de instelling der locale ressorten krachtens artikel 68*a* van het regeeringsreglement, bepalende, dat voor gewesten of gedeelten van gewesten geldmiddelen worden afgezonderd uit 's lands schatkist, ten einde als eigen geldmiddelen van het betrokken ressort, te strekken ter voorziening in bijzondere behoeften van dat gebied. Daarmede ging krachtens het tweede lid van dat artikel gepaard o.m. eene aanwijzing van de behoeften, waarin niet meer uit de algemeene geldmiddelen zou worden voorzien. Het valt niet te ontkennen, dat er tusschen deze beide leden een nauw verband bestaat, dat er toe kan leiden het bedrag der afgezonderde geldmiddelen evenredig te doen zijn aan de behoeften, waarin *niet meer* uit de algemeene geldmiddelen wordt voorzien. Bij de bepaling van bedoeld bedrag komen dan de plaatselijke behoeften, waarin nooit uit de landsschatkist werd voorzien, niet in aanmerking.

Zoo is inderdaad de bepaling in de praktijk uitgelegd.

„De uitkeering"

— aldus zette de heer BINS op het derde decentralisatiecongres

(*Med.* No. 5, blz. 37) in het kort den toestand uiteen — „welke bij de instelling van elk locaal ressort werd vastgesteld, bestond uit een bedrag, berekend naar het gemiddelde van de bekende uitgaven, gedurende de laatste vijf jaren in dat gebiedsdeel gedaan ter voorziening in behoeften, waarvan de verzorging aan het locaal bestuur werd overgedragen. Men hield geen rekening met de voor de hand liggende verwachting, dat de uitgaven voor werkzaamheden, welke op de locale raden werden afgewenteld, onmiddellijk zouden stijgen, omdat zooals er vroeger meermalen op was gewezen, door den algemeenen dienst niet alle plaatselijke belangen naar behooren konden worden behartigd.

Aan de instelling der locale ressorten is een tijdperk van groote bezuiniging voorafgegaan. Veel van hetgeen plaatselijke en gewestelijke autoriteiten te samen noodig oordeelden, werd geschrapt. Er werd een zuinigheid toegepast, welke op de latere middelenafzondering van grooten invloed was.

In tegenstelling met het denkbeeld vroeger door een commissie aangegeven, nl. dat niet alleen moest worden in acht genomen wat er aan uitgaven gedurende de laatste jaren noodig was, maar ook wat er in die jaren feitelijk uitgegeven had moeten zijn, werd het uit te keeren bedrag dus op de voor de locale raden meest onvoordeelige wijze vastgesteld.

Er was eindelijk ook nog ongelijkheid in middelenafzondering voor de verschillende ressorten.

De gebiedsdeelen, binnen welker grenzen in de laatste jaren vóór de instelling als gebiedsdeel met eigen geldmiddelen, vele werken werden uitgevoerd welke niet tot de rubriek „buitengewoon kostbare" waren te rangschikken en waarvan dus de kosten in aanmerking werden genomen bij de berekening van het af te zonderen bedrag, zijn bevoordeeld boven die ressorten, waarin gelijke werken ook wel noodig waren, maar niet werden tot stand gebracht."

Met uitgaven, die in de rubriek der „buitengewoon kostbare" thuis behoorden, werd geen rekening gehouden bij de bepaling van het afgezonderd bedrag. Daarvoor was geen geschikt jaarlijksch gemiddelde aan te geven, waarom de regeering zich voorstelde daarvoor zoo noodig buitengewone landssubsidies toe te kennen.

Het afgezonderd bedrag was dus wel spaarzaam berekend. Bleek in enkele gevallen later, dat er bepaaldelijk eene vergissing bij de berekening had plaats gehad, dan had herstel plaats.

Het gevolgde systeem bracht aan den anderen kant ook wel eenig voordeel voor de locale ressorten mede, n.l. dit, dat wanneer later door de regeering nieuwe zorgen op hunne schouders

werden overgedragen, ook het afgezonderd bedrag als vanzelfsprekend verhooging onderging. Aldus geschiedde bij de overdracht van de zorg voor de brandweer aan de gemeente Batavia (Ind. St. 1907 No. 30), voor de subsidieering van particuliere logementen, ten behoeve van de instandhouding dier inrichtingen (Ind. St. 1910 No. 95), voor de uitvoering van locale werken door eigen personeel, in § 7 van hoofdstuk II uitvoerig besproken.

Een overzicht over den groei der hierbedoelde bedragen geeft de volgende staat:

Gebiedsdeel:	Oorspronkelijk bedrag:	Voor 1918 uitgetrokken:
Gewest Bantam	*f* 145,000	*f* 148,840
„ Batavia	„ 158,500	„ 216,225
„ Preanger Regentschappen	„ 197,500	„ 253,403
„ Cheribon.	„ 130,500	„ 208,228
„ Pekalongan	„ 108,000	„ 137,255
„ Semarang	„ 349,500	„ 406,710
„ Rembang	„ 213,100	„ 217,740
„ Soerabaja	„ 191,500	„ 273,010
„ Madoera	„ 271,100	„ 315,420
„ Pasoeroean.	„ 235,000	„ 210,513
„ Besoeki	„ 127,500	„ 132,260
„ Banjoemas.	„ 142,000	„ 168,260
„ Kedoe.	„ 209,000	„ 253,980
„ Madioen.	„ 108,250	„ 148,660
„ Kediri.	„ 110,000	„ 134,540
Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra	„ 314,500	„ 376,532
Gemeente Batavia	„ 363,200	„ 384,220
„ Meester Cornelis . . .	„ 42,100	„ 45,500
„ Buitenzorg.	„ 50,500	„ 56,375
„ Bandoeng	„ 46,775	„ 74,440
„ Soekaboemi (1914) . .	„ 6,830	„ 21,505
„ Cheribon.	„ 14,300	„ 26,341
„ Pekalongan	„ 12,100	„ 17,525
„ Tegal	„ 11,000	„ 21,864
„ Semarang	„ 196,700	„ 225,992
Transporteeren . . .	*f* 3,654,455	*f* 4,475,338

Gebiedsdeel:	Oorspronkelijk bedrag:	Voor 1918 uitgetrokken:
Per Transport . . .	*f* 3,654,455	*f* 4,475,338
Gemeente Salatiga (1917)		„ 25,925
„ Soerabaja	„ 284,300	„ 292,860
„ Modjokerto.		„ 24,875
„ Pasoeroean.		„ 31,068
„ Malang (1914)	„ 18,660	„ 52,530
„ Probolinggo		„ 28,123
„ Magelang.	„ 16,225	„ 28,300
„ Madioen		„ 28,175
„ Kediri.	„ 14,300	„ 38.875
„ Blitar	„ 11,850	„ 16,850
„ Padang	„ 37,600	„ 51,375
„ Palembang.	„ 31,800	„ 36,975
„ Medan.	„ 89,500	„ 94,975
„ Tebingtinggi		„ 10,530
„ Bindjai.		„ 11,640
„ Tandjoengbalai		„ 13,963
„ Pematang Si Antar. .		„ 5,700
„ Makasser	„ 18,200	„ 49,950
	f 4,241,400	*f* 5,318,027

Door de locale raden zelf zijn deze bedragen steeds onvoldoende geacht. De decentralisatieverslagen laten ten deze geen twijfel. Een bloemlezing der daarin tot uiting gekomen klachten kan men vinden bij Mr. Woesthoff, blz. 24/26.

§ 2. De landsbijdrage voor „buitengewoon kostbare" werken.

Gelijk gezegd, werd, bij de berekening van het afgezonderd bedrag, geen rekening gehouden met de kosten van buitengewoon kostbare werken, omdat die niet geregeld terugkeeren en daarvoor subsidie uit 's lands kas zou kunnen worden gevraagd. In de latere instellingsordonnanties wordt dan ook na de opsomming van de behoeften, waarin voor het vervolg niet of niet meer uit de algemeene geldmiddelen wordt voorzien, uitdrukkelijk gezegd: „met dien verstande, dat voor aanleg van

buitengewoon kostbare werken door het land subsidie kan worden verleend".

Heeft men in de voorschriften voor de uitvoering van locale werken, ook waar die door eigen locaal personeel geschiedde, de organen der algemeene regeering niet uitgeschakeld (hoofdstuk II § 7), door deze subsidieregeling is de bemoeienis der laatstbedoelde organen met de plaatselijke aangelegenheden nog bijzonder uitgebreid. Waar het hier gold gelden uit 's lands kas voor bepaalde doeleinden verstrekt, scheen op de juiste aanwending dier gelden een bijzondere contrôle noodig. In den eersten tijd kwamen deze landsbijdragen — en toen zeer spaarzaam — ieder afzonderlijk op de begrooting voor. Destijds veroorzaakten ze eerst recht geschrijf en tijdverlies tot in Nederland toe. Zoo kan men op de Indische begrooting voor 1908 onder hoofdstuk II, afdeeling XI, onderafdeeling 171 een bedrag uitgetrokken vinden van *f* 107,000 voor „Ondersteuning van buitengewoon kostbare locale werken". Blijkens de toelichting is daarvan *f* 20,000 de derde termijn van het subsidie ad *f* 88,000 voor de afdeeling Deli tot verbetering van den weg van Medan naar Laboean Deli en *f* 87,000 voor de residenties Batavia en Semarang.

De memorie van toelichting (blz. 45) verklaart:

„(Aan het gewest Batavia zal) een subsidie moeten worden verleend om het in staat te stellen de ondervolgende noodzakelijke werken ten uitvoer te brengen, die anders zijn financiëele krachten zouden te boven gaan:

a. verbetering van den grooten postweg Batavia-Buitenzorg tusschen paal 16 en 20½, geraamd op *f* 30,773, waarvan in 1906 verwerkt *f* 2143, in 1907 vermoedelijk te verwerken *f* 10,000, in 1908 te rekenen op *f* 10,000 en in 1909 op het overblijvende;

b. verbetering van den grooten postweg Batavia-Buitenzorg tusschen paal 20½—30½, geraamd op *f* 30,000, waarvan in 1907 vermoedelijk te verwerken *f* 10,000, voor 1908 te rekenen op *f* 10,000 en voor 1909 op het overblijvende;

c. herstelling van den grooten postweg Meester-Cornelis-Krawang tusschen paal 15 en 17, geraamd op *f* 21,000, waarvan in 1908 te verwerken *f* 11,000 en in 1909 het overblijvende.

Het subsidie voor 1908 is dus te stellen op *f* 31,000 als eerste termijn van het totaal te verleenen subsidie van *f* 59,930. Met het bedrag van *f* 31,000 is derhalve de post voor ondersteuning van buitengewone kostbare locale werken verhoogd".

Bovendien zal voor het jaar 1908 aan het gewest (Semarang) de subsidie zijn toe te kennen van *f* 56,000 voor de ondervolgende groote werken:

a. verlegging van den weg van Besokor naar Pagerroejoeng, in totaal geraamd op *f* 94,500,— waarvan in 1907 vermoedelijk verwerkt wordt *f* 46,500.—, zoodat in 1908 is te rekenen op *f* 48,000.—.

b. verharding van een weg langs den linkeroever van de Woelanrivier van Bengkol naar Boengo, in totaal geraamd op *f* 32,170, waarvan tot en met 1907 vermoedelijk te verwerken *f* 24,170, zoodat voor 1908 is te rekenen op *f* 8000.—".

Deze inderdaad wat lange aanhaling werpt een verrassend licht op wat bij deze subsidieregeling onder „buitengewoon kostbaar" wordt verstaan en daarmede op de financieele uitrusting der genoemde gewesten. Men bedenke daarbij dat het gewest Batavia (*Enc.* blz. 186) een oppervlakte heeft van 11,660 KM² en einde 1905 een bevolking van 2.110.000 zielen.

Voorts doet het citaat zien, hoe men glad op den verkeerden weg is geraakt. Op dezelfde Indische begrooting vindt men onder hoofdstuk II, afdeeling VII, onderafdeeling 92 een globalen post voor „Bruggen, wegen en andere waterstaatswerken" van *f* 1,072,800.— In den uitgewerkten en toelichtenden staat wordt in groote trekken aangegeven hoe de regeering zich de besteding van dat bedrag denkt. Daarmede uit. Geldt het diezelfde soort uitgaven voor gedecentraliseerde ressorten, dan voeren luttele bedragen voor eenzelfde doel tot een omvangrijke vermeerdering van geschrijf in de landsbegrooting en wordt de wetgevende macht in kleine bijzonderheden gemengd!

Wat ook — in het licht van bovenstaande cijfers — te denken van de Indische begrooting voor 1911, die op hoofdstuk II, afdeeling XI, onderafdeeling 180 den post voor „Ondersteuning van buitengewoon kostbare locale werken" raamt voor... Memorie, omdat... het onzeker is of hiervoor fondsen noodig zullen zijn! En dat, terwijl de locale verslagen letterlijk overvloeiden van verzuchtingen over financieele onmacht om dringend noodige werken aan te vatten.

Het jaar 1912 bracht een aanzienlijke verbetering. Voor het eerst verscheen toen voor de bedoelde ondersteuning een vaste globale post (hoofdstuk II, afdeeling XI, onderafdeeling 234) op de begrooting van *f* 200,000. De aanwending van die gelden

kon nu in Indië worden geregeld en wel onmiddellijk, zoodra er steun noodig was.

Daarmede was echter nog niet weggenomen de hoofdfout van te veelvuldige bemoeienis met plaatselijke aangelegenheden van de landsorganen. Hare gevolgen voor de gemeente Cheribon en hare afwatering leerde men reeds kennen in § 3 van hoofdstuk III. De decentralisatieverslagen hebben op dit punt nog heel wat meer te vertellen:

Gewest Soerabaja.

„In verband met eene door de Regeering te verleenen subsidie voor den aanleg van een gotenstelsel ter hoofdplaats Modjokerto werd den Chef der Irrigatie-afdeeling Brantas verzocht ter zake een ontwerp op te maken en zulks aangezien het werk moet worden beschouwd als eene voortzetting van dat bij G.B. van 1 Augustus 1910 No. 32 geautoriseerd n.l. het bandjir vrij maken van de afdeelingshoofdplaats Modjokerto en omstreken; bedoeld project was op het einde van het verslagjaar nog niet ingediend". (Verslag 1911/1912, blz. 145).

„Het project voor een gotenstelsel ter afdeelingshoofdplaats Modjokerto, reeds in het vorig jaarverslag besproken, kwam gereed". (Verslag 1912/1913, blz. 157).

„Het in het vorig verslag aangehaald project voor een gotenstelsel te Modjokerto kwam nog niet tot uitvoering, aangezien de Directeur der Burgerlijke Openbare Werken verschillende wijzigingen daarin wenschelijk achtte". (Verslag 1913/1914, blz. 167).

Daarbij schijnt het te zijn gebleven.

Gewest Besoeki.

„Een ontwerp voor het dempen van poelen en moerassen ter hoofdplaats Banjoewangi werd opgemaakt. Dit ontwerp is thans gereed en ten fine van consideratiën en advies gesteld in handen van 's Raads plaatselijke Commissie te Banjoewangi". (Verslag 1911/1912, blz. 146).

„Voor het dempen van poelen en moerassen te Panaroekan en Banjoewangi werden door den Directeur der Gewestelijke Werken projecten ingediend, waarbij de kosten van de uit te voeren werken voor Panaroekan op *f* 42,400 en voor Banjoewangi op *f* 10,876 werden begroot. Tengevolge echter van een door den Inspecteur van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst te Soerabaja op beide plaatsen ingesteld onderzoek bleek een omwerking van die projecten noodzakelijk. Die omwerking was op het einde van 1912 nog niet gereed gekomen. (Verslag 1912/1913, blz. 159).

„Met de in het vorig verslag bedoelde verbetering van het gotenstelsel te Banjoewangi kon nog geen begin worden gemaakt, doordien de projecten nog niet gereed waren.

Nadat de blijkens het verslag over 1912—1913 noodige omwerking van de ingediende projecten voor het dempen van poelen en moerassen te Panaroekan en Banjoewangi ten genoege van den Inspecteur van den Burgerlijken Geneeskundigen Dienst te Soerabaja had plaats gehad en de ontwerp-stukken daarna den Chef der 4e Waterstaatsafdeeling ter goedkeuring waren aangeboden, moesten de projecten door den Directeur der Gewestelijke Werken weder in nadere behandeling genomen worden als een gevolg van door dien Afdeelings-Chef gemaakte bemerkingen op technisch gebied." (Verslag 1913/1914, blz. 167, 168).

„Ook in 1914 werd, tengevolge van het nog in bewerking zijn der projecten, geen aanvang gemaakt met de verbetering van het gotenstelsel te Banjoewangi, waarvoor bereids gelden op de gewestelijke begrooting zijn uitgetrokken". (Verslag 1914/1915, blz. 178).

„Dank zij het gereedkomen van de projecten voor de verbetering van het gotenstelsel te Banjoewangi, waarvan in het vorige verslag reeds sprake was, kon dit werk in 1915 tot uitvoering geraken". (Verslag 1915/1916, blz. 187).

Gewest Madioen.

„Ten einde verbetering te kunnen brengen in den bestaanden toestand der rioleerings- en afwateringswerken heeft de Raad besloten eene subsidie te vragen aan de Regeering. De voorstellen zullen binnenkort worden ingediend." (Verslag 1912/1913 blz. 159).

„Op het bij schrijven van den Voorzitter d.d. 26 Mei 1913 No. 354/12 door den Gewestelijken Raad ingediend voorstel om toekenning van een subsidie voor de verbetering van het gotenstelsel ter gewestelijke en afdeelingshoofdplaatsen tot een bedrag van *f* 33,219 werd te kennen gegeven, dat de Regeering daaromtrent een nadere beslissing zal nemen." (Verslag 1913/1914, blz. 169).

„De door het Gouvernement aan het gewest toegekende subsidie van *f* 37,714, welk bedrag aangenomen is, als zijnde dat sedert de instelling van den Gewestelijken Raad meer verwerkt aan de verbetering van het gotenstelsel dan ten behoeve van het gewest voor dat doel uit de koloniale geldmiddelen is afgezonderd, moet uit den aard der zaak besteed worden voor andere doeleinden dan voor rioleeringsverbetering. Verder is door het Gouvernement te kennen gegeven dat in den vervolge geen subsidie zal worden toegekend, indien niet van te voren de ontwerpstukken der tot stand te brengen rioleeringswerken of spoelleidingen ter goedkeuring aan de Regeering worden aangeboden. Naar aanleiding hiervan is bij de ontvangst van de door den Chef der 2de Waterstaatsafdeeling goedgekeurde ontwerpstukken van het urgente werk „het vernieuwen van de spoelgoot aan de Zuidzijde van den weg in de Chineesche kamp te Ponorogo" door het gewest een subsidie gevraagd tot het bedrag der raming ad *f* 7,510.—". (Verslag 1914/1915, blz. 179).

„In het verslagjaar werden 28 bruggen hersteld of vernieuwd en 9 buisduikers aangelegd, hetgeen een uitgaaf vorderde van respectievelijk

f 29,623 en *f* 7,684 of in totaal *f* 37,307 aldus ruim *f* 15,000 meer dan in 1914. De bij G.B. van 16 September 1914 No. 28 toegekende subsidie ad *f* 37,744 stelde het gewest in staat die meerdere uitgaaf te bekostigen". (Verslag 1915/1916, blz. 130).

Gewest Bantam.

„Verder zijn voor de herstelling van de tengevolge van bandjirs in de laatste maanden van het jaar 1912 zwaar beschadigde wegen nl. een gedeelte van den begrinden heerendienstweg Tinem-Tanara en het weggedeelte tusschen paal 11 en 13 van den verbindingsweg Serang-Batavia, afdeeling Serang, respectievelijk bij Gouvernementsbesluiten van 19 Maart 1913 No. 37 en 9 April 1913 N⁰. 37 bedragen van *f* 1,350 en *f* 4,300 toegestaan. Voor deze werken, in het verslagjaar voltooid, werden uitgegeven respectievelijk *f* 2,647 en *f* 4,071 zijnde het voorstel reeds gedaan om de meerdere kosten voor het eerste werk van de Regeering gerestitueerd te krijgen.

Door het wegslaan van een gedeelte van den rijweg Rangkasbetoeng naar Koleletwetan bij de desa Koekoeloe langs de Tjioedjoeng bij paal 3 in de afdeeling Lebak, moest dat gedeelte van den weg omgelegd worden. De uitvoering van dit werk, waarvoor bij Gouvernementsbesluit dd. 19 Maart 1913 N⁰. 38 een bedrag van *f* 3,250 werd toegestaan, geschiedde door den opzichter der Burgerlijke Openbare Werken te Pandeglang.

Voor het aanleggen van een gedeelte van den rijweg van Rangkasbetoeng naar Leuwidamar bij de desa Djanglapa langs de Tjisimeut bij paal 13 in de afdeeling Lebak werd bij Gouvernementsbesluit van 19 Maart 1913 No. 36 een bedrag van *f* 7200.— toegestaan. Dit werk wordt uitgevoerd van wege het gewest....

Het voorstel is gedaan om ten laste van de algemeene middelen een gedeelte van den heerendienstweg Pasirmalang-Kedoengtjindeh in de afdeeling Pandeglang, dat is aangetast ten gevolge van de uitschuring van den oever der Tjioedjoeng om te leggen...." (Verslag 1913/1914, blz. 84).

Gewest Pekalongan.

„De algemeene toestand (der wegen) liet nog te wenschen over, omdat het gewest over niet genoeg geld noch over werkkrachten kon beschikken.

Wel werd door de Regeering aan subsidiën een bedrag van *f* 41,992 verstrekt, maar dit was voor dringend noodige zware herstellingen, vernieuwingen en bouw van bruggen in de hoofdwegen, waarvoor geen fondsen beschikbaar waren......." (Verslag 1913/1914, blz. 113).

Gewest Preanger Regentschappen.

„De zorg voor het onderhoud (der wegen) berust bij de ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur; grootendeels wordt dat onderhoud uitgevoerd door heerendienstplichtigen; alleen daar, waar geen voldoend aantal heerendienstplichtigen beschikbaar is, in vrijen arbeid. Daarvoor werd uitgegeven *f* 29,878 waarin begrepen eene Regeeringssubsidie van *f* 29,225".

„Inzake de verbetering van den weg Tanggeung—Sindangbarang, voorkomende op het algemeen gewestelijk wegenplan werd het advies van den Raad gevraagd omtrent eventueele uitvoering van dat werk door den (lands-) dienst der Wegverbeteringen. De Raad sprak zich uit ten gunste der uitvoering door evengenoemden dienst. Voor verbetering en aanleg werd in totaal uitgegeven *f* 98,190.” (Verslag 1914/1915, blz. 80).

„De aanleg van den weg Tanggeung—Sindangbarang is nog niet aangevangen. Nadat zooals in het vorige verslag is vermeld, de Raad had verklaard geene bezwaren te hebben tegen de uitvoering van dit werk door den Dienst der Wegverbeteringen, kwam onverwachts, nadat na lang wikken en wegen en zorgvuldige voorbereiding het tracé was bepaald en de noodige voorafgaande maatregelen genomen waren om met de uitvoering te kunnen aanvangen, van de B. O. W een schrijven, waarin uitspraak werd gevraagd omtrent een ander tracé dat uit economisch en technisch oogpunt wenschelijker zou zijn. De Raad meende zich met allen ernst hiertegen te moeten verzetten en met klem te moeten aandringen op handhaving van het oude tracé en zoo spoedig mogelijke aanvang met de uitvoering, waarop een nader schrijven werd ontvangen dat in dit dienstjaar niet meer in behandeling kon worden gebracht”.

„Met betrekking tot het ingediende Gewestelijk Wegenplan dient alhier te worden vermeld, dat tegen het einde van het verslagjaar — alzoo ongeveer 3 jaar na de indiening — van het Departement der B. O. W. de mededeeling werd ontvangen, dat in verband met de tegenwoordige bijzondere omstandigheden niet het juiste oogenblik werd geacht te zijn gekomen om dat plan bij de Regeering voor te brengen en wenschelijker werd geoordeeld aan dat Departement — na gepleegd overleg met den Raad *) — de aanwijzing over te laten welke wegen telken jare voor verbetering of aanleg in aanmerking behooren te komen waarna de uitvoering door den Dienst der Wegverbeteringen zal geschieden........” (Verslag 1915/1916, blz. 85/86).

„Met de verbetering van den weg Tanggeung naar Sindangbarang werd door den dienst der wegverbetering een aanvang gemaakt ....” (Verslag 1916/1917, blz. 93).

Gewest Kedoe.

„In het vorig jaarverslag is melding gemaakt van de vernieuwing van de Westelijke groote spoelwatergoot in het Chineesche kamp te Koetoardjo. In het verslagjaar zou de verbetering van de Oostelijke goten ter hand genomen worden; het betrekkelijk ontwerp om advies gezonden aan den Chef der Irrigatie-afdeeling Serajoe kon dezen ambtenaar niet bevredigen, hoewel het opgemaakt was volgens het advies van diens ambtsvoorganger; eerstgenoemde is van oordeel, dat met de verbetering behoort gepaard te gaan eene verbetering van de

*) Een bijvoeging, die te denken geeft

afwatering van een terrein van belangrijke oppervlakte, dat op deze goten moet afwateren. Door deze principieele wijziging, die een geheele omwerking van het ingediend ontwerp vordert, is het werk, waarvoor eene vrij belangrijke opname noodig is, voorloopig gesupprimeerd; het zal op het werkplan van 1916 gebracht worden ter uitvoering in dat jaar, waarbij tevens vastgesteld moet worden, welk aandeel het Gouvernement in de totale kosten daarvan zal bijdragen, daar het nieuwe werk niet alleen zal bestaan in het vernieuwen van bestaande geheel defecte gemetselde steenen spoelgoten van te geringe capaciteit, doch ook in het verbeteren van afvoerleidingen buiten de regentschapshoofdplaats Koetoardjo, daarop afwaterende." (Verslag 1914/1915, blz. 178/179).

„Plannen tot verbetering van den waterafvoer in de kotta Koetoardjo.... kwamen gereed, doch door allerlei omstandigheden nog niet tot uitvoering .... door verschillende personen wordt op een spoedige uitvoering aangedrongen, waarom dan ook in 1917 dit werk zal worden uitgevoerd. Hiermede gaat tevens gepaard de aanleg eener spoelwaterleiding, die mede eene belangrijke verbetering zal brengen in den gezondheidstoestand ter plaatse." (Verslag 1916/1917, blz. 198).

Gewest Semarang.

„Bij het G. B. van 15 Juni 1915, No. 27 werd aan het Gewest Semarang eene tegemoetkoming verleend in de kosten van vernieuwing van 2 belangrijke desabruggen in de afdeeling Demak, nl. de brug Wonokerto over het prauwvaartkanaal en de brug Pidodo over de Kali Goentoer, tot het totaal bedrag dier kosten, zijnde *f* 7810. Wegens het lange aanhouden van de gearresteerde ontwerpstukken dier bruggen door het Departement der Burgerlijke Openbare Werken kon in 1915 geen begin van uitvoering aan deze werken worden gegeven. Zoodra de Oostmoesson van 1916 intreedt, zal met den bouw dier bruggen begonnen worden en kan de voltooiing daarvan in den loop van dat jaar tegemoet gezien worden." (Verslag 1915/1916, blz. 123).

„De brug Wonokerto, voor welker uitvoering bij G. B. van 15 Juli 1915 No. 27 eene regeeringstegemoetkoming werd verleend, kwam in den loop van 1916 gereed. Er werd totaal *f* 3,427 voor uitgegeven. De brug Pidodo waarvoor eveneens regeeringssteun is verleend kon echter in het afgeloopen jaar niet worden voltooid door gebrek aan fondsen. Beide bruggen zijn niet gelegen in gewestelijke wegen, waardoor het aantal uitzonderingen op den regel weer toegenomen is. Hoewel nl. in het algemeen gestreefd behoort te worden naar een toestand, waarbij in gewestelijke wegen alleen gewestelijke bruggen liggen en daarbuiten geen bruggen bij het gewest in beheer, liggen thans in gewestelijke wegen kunstwerken van het gewest, de irrigatie, en van de bevolking. Clandestien worden nl. door de bevolking veel kleine duikers van klapperhout, djatihout of gestapelde kalisteen in de gewestelijke wegen aangebracht, terwijl de bruggen der irrigatie nog steeds niet overgedragen zijn aan het gewest, terwijl in wegen, welke niet bij het gewest in beheer zijn,

bruggen voorkomen, die door het gewest worden onderhouden." (Verslag 1916/1917, blz. 132/133).

Gemeente Semarang.

„Van Gouvernementswege werd met kracht voortgearbeid aan het in ordelijken en netten staat brengen van bestaande waterloopen, zoowel door bemetselingen als door het leggen van rioolbuizen en het graven van nieuwe leidingen.

De gemeente stelt zich voor, aansluitend aan hetgeen van Gouvernementswege reeds is verricht, de verdere ook gedetailleerde rioleering ter hand te nemen en besloot een ingenieur uit Nederland te laten komen om daarvoor advies en plannen op te maken". (Verslag 1912/1913, blz. 162).

„Evenals in 1912 werd ook in 1913 van Gouvernementswege voortgearbeid aan het in ordelijken en netten staat brengen van bestaande waterloopen, zoowel door bemetselingen als door het leggen van rioolbuizen". (Verslag 1913/1914, blz. 170).

Gemeente Soerabaja.

„Besloten werd tot het doen uitkomen van een ingenieur der firma Becker & Co., aan wien het uitwerken van projecten en begrootingen voor de rioleering van Soerabaja, volgens het Shone-Travis stelsel zou worden opgedragen. Deze ingenieur kwam, na circa 5 maanden gewerkt te hebben, met zijn taak gereed.

Intusschen was de aandacht gevestigd op andere systemen van rioleering, terwijl ook in zake de rioleering van Soerabaja het advies ingewonnen werd van den gewezen Directeur der gemeentewerken te Rotterdam G. J. de Jongh. Een en ander leidde er toe, dat vooralsnog geene beslissing genomen werd omtrent Soerabaja's rioleering". (Verslag 1912/1913, blz. 163).

„Met het oog op het ontwerpen van een rioleeringsplan . . . . worden aan de Regeering voorstellen gedaan en wordt daarover nog gecorrespondeerd." (Verslag 1913/1914, blz. 172).

„Het voorstel van de bandjirvrijmaking van Soerabaja enz. zou nader door den dienst der B. O. W. worden onderzocht, doch hieromtrent werd geen nader bericht ontvangen." (Verslag 1914/1915, blz. 182).

„Een uitgebreide nota werd opgesteld, waarin uiteengezet werd, welke werken voor de assaineering van Soerabaja zouden moeten worden aangelegd en op welke wijze door samenwerking van Gemeente en Gouvernement deze werken tot stand zouden moeten worden gebracht.

Deze nota werd aan de Regeering toegezonden en werd ter zake nader overlegd met den dienst der B. O. W". (Verslag 1915/1916, blz. 191).

Nader schijnt deze aangelegenheid nog niet te zijn gekomen; het verslag 1916/1917 zwijgt.

Gemeente Bandoeng.

„Voor het aanbrengen van onderlagen (fundeeringen) in enkele slechte verkeerswegen werd eene Regeeringssubsidie toegezegd en bij G. B. van

29 November 1915 No. 22 als eerste termijn *f* 17,810 beschikbaar gesteld voor 1510 M² weg". (Verslag 1915/1916, blz. 107).

In *L. B.* 1915/1916, blz. 149 e.v. vindt men als oorsprong van deze tegemoetkoming een aan den gemeenteraad gerichten regeeringsbrief van 8 Juli 1915 No. 1717:

„. . . .dat tegen inwilliging van het . . . gedaan verzoek om aan de Gemeente Bandoeng een over vijf jaar te verdeelen subsidie toe te kennen voor het verrichten van zware herstellingen aan eenige wegen in haar ressort. . . . geen bezwaar bestaat. Ten aanzien van het bedrag daarvan en de wijze waarop de Raad zich de uitkeering daarvan denkt, deelt de Regeering evenwel de door den Directeur der Burgerlijke Openbare Werken . . . geopperde bedenkingen, weshalve de Regeering gaarne telkens voor een weggedeelte van den Raad een afzonderlijke subsidie-aanvraag zal ontvangen, waarin aan deze bedenkingen is tegemoet gekomen.

De Landvoogd wenscht hierbij onder 's Raads aandacht te zien gebracht, dat de nieuw op te maken begrootingen in hoofdzaak alleen zullen moeten dienen ter bepaling van het bedrag der subsidie en de Raad *niet* aan ongewijzigde uitvoering van het werk overeenkomstig het goedgekeurd ontwerp zal zijn gebonden. Wel zal — zooals gebruikelijk — voor afwijkingen van dit ontwerp de instemming van den Chef der Waterstaatsafdeeling noodig zijn, maar deze Hoofdambtenaar zal de toepassing van een zwaardere onderlaag dan in het ontwerp is toegestaan niet mogen tegenhouden voor het geval de Gemeente — natuurlijk dan op eigen kosten — hiertoe mocht besluiten".

Gemeente Magelang.

„Daartoe in staat gesteld door eene Regeeringssubsidie werd een verbindingsweg aangelegd tusschen de Residentslaan en den Bottonweg, waarvan de kosten *f* 2779 bedroegen". (Verslag 1914/1915, blz. 103).

Gemeénte Blitar.

„Het Gouvernement heeft gelden toegestaan voor behoorlijke watertoevoer in de Gemeente. Dit werk moest uitgevoerd worden door de Irrigatieafdeeling Brantas, doch is nu gestaakt, evenals bijna alle werken der Burgerlijke Openbare Werken". (Verslag 1914/1915, blz. 183).

Gemeente Makasser.

Een globaal plan tot verbetering van het bij deze gemeente in beheer zijnde wegennet werd der Regeering aangeboden. Als antwoord daarop werd bij B. G. S. van 7 September 1916 No. 2274/II bekend gesteld, dat in verband met de tijdsomstandigheden, althans voorloopig, op geen hoogere tegemoetkoming dan *f* 40,000.— 's jaars kon worden gerekend en zelfs dit bedrag niet onvoorwaardelijk kan worden toegezegd. In verband met deze beslissing werd een aanvang gemaakt met de opname voor verbetering van de eerste daarvoor in aanmerking komende wegen

in de handelswijken, en wel in de Passerstraat en Tempelstraat met de verbindingswegen daarvan.

De betrekkelijke uitgewerkte afzonderlijke begrootingen van elk werk, moeten der Regeering eerst ter goedkeuring worden aangeboden, alvorens daarvoor fondsen worden toegestaan. Met het oog op deze verbeteringswerken ontving de gemeente bij G. B. van 7 September 1916 No. 17 bij voorbaat eene tegemoetkoming groot *f* 12,500.— ter bestrijding van de kosten van aanschaffing van een kleine stoomwals, en een steenbreker met motor. Bij G. B. van 7 September 1917 No. 5 werd voorts aan de gemeente eene tegemoetkoming van *f* 39,800 toegekend voor de herstelling van de Passerstraat en van de tusschen deze en de Tempelstraat gelegen zijstraten". (Verslag 1916/1917, blz. 125).

Al evenver ging de regeeringsinmenging in locale aangelegenheden, wanneer voor den aanleg van drinkwaterleidingen regeeringshulp onmisbaar was.

„Bij de beoordeeling van aanvragen om tegemoetkoming"

— aldus het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 228 —

„zal hier, behalve met de geldelijke krachten van het betrokken gebiedsdeel, ook rekening worden gehouden met mogelijke behoeften van 's Lands dienst (militaire kampementen, ziekeninrichtingen, enz.) en met de vraag of en, zoo ja, welke baten van het in bedrijf brengen van het voorgenomen werk zijn te wachten".

De uitwerking van dit beginsel leert de geschiedenis van de drink- en badwatervoorziening in de kampongs te Semarang.

Bij schrijven van 17 October 1912 No. 114 (*L. B.* 1913/1914, blz. 201) had de voorzitter van den raad dier gemeente aan de regeering het verzoek gedaan om aan de gemeente toe te kennen:

a. een subsidie ineens, groot *f* 165,000, voor de oprichting van publieke bad- en waschgelegenheden;
b. een jaarlijksche subsidie, groot *f* 14,500, voor het onderhoud dier inrichtingen;
c. een subsidie ineens van *f* 46,082 voor het plaatsen van openbare aftapinrichtingen op het leidingnet der gemeentelijke waterleiding.

Onder dagteekening van 10 November 1913 No. 2593 antwoordde de Indische regeering, dat zij, gelet op de groote belangen, die bij deze aangelegenheid zijn betrokken, alsook op het feit, dat de inlandsche bevolking niet in staat wordt geacht om zelve de kosten der voorziening in hare behoeften aan goed water te dragen, in beginsel bereid was, de gemeente zoo noodig

ter bereiking van het beoogde doel geldelijken steun te verleenen.

Tegen verleening van de gevraagde tegemoetkoming bestond echter bezwaar.

„In de eerste plaats toch is blijkbaar het beschikbaar aanlegkapitaal ongeveer voldoende om daaruit de kosten verbonden aan de uitvoering van de voorgestelde werken te bestrijden. Immers volgens de laatst beschikbare gegevens zal het batig saldo der aanlegrekening na dekking van alle uitgaven, verbonden aan de plaatsing der meerdere hydranten, gelegenheid laten, een bedrag van *f* 98,040 aan te wenden tot dekking van het verwacht tekort op de exploitatie gedurende de eerste jaren. In plaats hiervan zou het bedrag kunnen aangewend worden voor den bouw van bad- en waschinrichtingen. Naar het oordeel van den Directeur der Burgerlijke Openbare Werken kan bovendien *f* 65,000 op de bouwkosten dier inrichtingen worden bespaard bij toepassing eener vereenvoudigde constructie.

„In de tweede plaats bestaat bedenking tegen inwilliging van het verzoek van den Gemeenteraad, zooals het daar ligt, omdat nog niets met zekerheid valt te zeggen nopens met de exploitatie der waterleiding te verkrijgen resultaten. Blijken deze t. z. t. even gunstig te zijn als bv. die te Soerabaja verkregen, dan zou de gemeente zeer wel de lasten verbonden aan de verstrekking van water aan de Inlandsche bevolking kunnen dragen.

„De Landvoogd is in verband met vorenstaande overwegingen geneigd om de gemeente steun te verleenen op dezen voet, dat haar telken jare een subsidie wordt toegekend tot het bedrag van haar eventueel verlies op de exploitatie over dat jaar, mits aangetoond wordt, dat dit verlies ondanks doelmatige exploitatie is geleden en onder voorwaarde, dat de technische aanwijzingen van den Directeur der Burgerlijke Openbare Werken, met name wat betreft den bouw der bad- en waschinrichtingen worden gevolgd".

Wat nut heeft bij een dergelijke regeling de decentralisatie? In den Semarangschen gemeenteraad stak een storm van verontwaardiging op. Er zullen, sprak de voorzitter (*L. B.* 1913/1914, blz. 390), waarlijk niet veel woorden noodig zijn om te betoogen, dat eene zoodanige oplossing voor de gemeente onaannemelijk is. Van haar toch mag niet worden verwacht een eigen poging tot ernstige aanranding der gemeentelijke zelfstandigheid.

De gemeenteraad antwoordde dan ook (3 Maart 1914) niet bereid te zijn de gestelde voorwaarden te aanvaarden.

Een nader regeeringsschrijven droeg de dagteekening van 2 Januari 1915 (*L. B.* 1914/1915, blz. 420). Daarin werd

het verwijt van aantasting der gemeentelijke zelfstandigheid afgewezen:

„Het lag niet in de bedoeling der Regeering den Gemeenteraad aan de bedoelde technische aanwijzingen bepaaldelijk te binden, noch om het gemeentebestuur tot eene wijze van exploitatie te nopen, die niet met zijne inzichten zou strooken, doch alleen om der Regeering de vrijheid voor te behouden om bij de berekening van het bedrag van de jaarsubsidie alle uitgaven buiten beschouwing te laten, waartegen uit een oogpunt van doelmatigheid gegronde bedenkingen mocht bestaan".

Afdoende? Niet tegenover de hoogergestelde vraag. Ook de regeering zelve had dit blijkbaar ingezien, want de brief vervolgt:

„Intusschen wenscht de Gouverneur Generaal op eene tegemoetkoming van Regeeringswege in den bovenbedoelden vorm niet terug te komen, ook omdat Zijner Excellentie sedert is gebleken dat deze, gezien de met het waterleidingbedrijf verkregen uitkomsten, practisch vermoedelijk van zeer weinig beteekenis zou zijn. Op grond van dezelfde overweging, welke ten grondslag lag aan het bij dezerzijdsch schrijven van 10 November 1913 No. 2493 gedaan aanbod tot dekking van eventueele tekorten, de erkenning namelijk, dat het op den weg der Regeering ligt de gemeente financieel te steunen, waar deze een hygiënisch belang wenscht te verzorgen dat voor een groote havenplaats als Semarang een niet uitsluitend plaatselijk karakter draagt, verklaart de Landvoogd zich thans bereid om, behoudens de instemming van den begrootingswetgever, de gemeente op andere wijze financieel te steunen, en wel door de helft van de aanlegkosten der bovenvermelde werken voor rekening van den Lande te brengen. Ten overvloede moge hierbij worden aangeteekend dat het de bedoeling is de gemeente eventueel geheel vrij te laten ten aanzien van de uitvoering der werken".

Nu zeide de gemeente niet weder neen.

Het is te betreuren, dat dit waardevolle antecedent onlangs bij het ontwerpen van maatregelen ter verbetering van de volkshuisvesting min of meer in 't vergeetboek is geraakt.

Voor dit doel toch komt op het Indische begrootingsontwerp voor 1918 een, bij nota van wijzigingen opgebrachte, memoriepost voor (onderafdeeling 438 A, afdeeling XI, hoofdstuk II), omshreven als: „Tegemoetkomingen en voorschotten aan gebiedsdeelen met eigen geldmiddelen in de kosten van de verbetering der volkshuisvesting". De toelichting luidt:

„Ter verbetering van de volkshuisvesting in verschillende groote gemeenten, met name die op Java, kan het gewenscht zijn dat in de

kom daarvan gelegen particuliere landerijen in handen der gemeente komen. Vermits daarvoor vrij aanzienlijke bedragen moeten worden betaald, is de mogelijkheid niet uitgesloten, dat het gemeentelijk grondbedrijf als gevolg daarvan met een tekort zal sluiten. Waar dit het geval is zou — met het oog op het groot belang eener goede volkshuisvesting — het Land kunnen helpen door een deel van de jaarlijksche tekorten op het gemeentelijk grondbedrijf — stel $^{1}/_{2}$ of desnoods $^{3}/_{4}$ — voor zijn rekening te nemen. Hoever ten deze gegaan zal kunnen worden, moet in elk geval afzonderlijk worden beoordeeld. Bovendien kan het voorkomen dat de gemeenten op een gegeven oogenblik over een aanzienlijk bedrag moeten beschikken en de tijdsomstandigheden een beletsel vormen om zich dit door leening te verschaffen; het Land zou dan het benoodigde tijdelijk moeten kunnen voorschieten tegen de rente, die het zelf op dat oogenblik moet betalen".

Dekking van een deel der jaarlijksche tekorten op het gemeentelijk grondbedrijf: ziedaar de inmenging in de plaatselijke aangelegenheden weer met vlag en wimpel binnengehaald. Want bij dekking van een tekort zal niet achterwege kunnen blijven eene beantwoording van de vraag of dit tekort werkelijk aanwezig is, m. a. w. een beoordeeling van elk der posten van de bedrijfsrekening, van de doelmatigheid van het gevoerde beheer, met adviezen van den directeur der burgerlijke openbare werken, den gouvernementsaccountant....

In een schrijven aan den gemeenteraad van Buitenzorg van 10 Januari 1918 No. 85/II, waarin aan de gemeente landssteun wordt toegezegd voor haar plannen tot verbetering der volkshuisvesting, begint het al. Men leest daar, dat

„de gemeente aanspraak (zal) kunnen doen gelden op dekking van Landswege van een gedeelte van mogelijke tekorten op haar grondbedrijf, *onder de uitgaven waarvoor uit den aard der zaak zullen mogen worden opgebracht* rente en aflossing ook van die gelden, welke zijn opgenomen voor den aanleg van werken voor het openleggen van terreinen ten behoeve van de volkshuisvesting als bijv. den ringweg..... met de daarin gelegen bruggen"

De gemeente Semarang heeft ook hier een anderen koers gestuurd. Haar gemeenteraad werd bij regeeringsschrijven van 31 December 1917 uitgenoodigd te willen mededeelen of hij voor woningbouw ten behoeve van on- en minvermogenden den steun der regeering wenschte en in welken vorm. Overeenkomstig het advies den burgemeester (*De Locomotief*, 13 en 16 Maart 1918), machtigde het college dezen om aan de regeering te verzoeken,

aan de gemeente een voorschot van *f* 858,000 te verstrekken tegen een rente van $3^1/_2$ %.

Hoe onaangenaam de hierbedoelde regeeringsinmenging in locale aangelegenheden gevonden wordt, bleek nog eens in de op 25 Maart 1918 gehouden vergadering van den gewestelijken raad van Pekalongan (*L. B.* 1917/1918, blz. 555 e.v.). Dit college had aan de regeering, met het oog op den droevigen staat van de wegen, verhooging van het afgezonderd bedrag gevraagd. De regeering had dit verzoek bij brief van 22 Februari 1918 No. 476/II geweigerd, doch zich bereid verklaard nadere verzoeken om tegemoetkoming voor aanleg, vernieuwing of zware herstelling van bruggen en wegen in nadere overweging te nemen, mits volledige ontwerpen en begrootingen van kosten worden overgelegd, opgemaakt ten genoege van en in overleg met het hoofd der 2de waterstaatsafdeeling en ingediend door diens tusschenkomst.

In het begeleidend advies van den directeur der burgerlijke openbare werken dd. 3 December 1917 No. 22736 B met den inhoud waarvan de gouverneur generaal had verklaard in te stemmen, kwam onder alinea 11 voor, dat het departementshoofd uit praktische overwegingen het verleenen van geldelijke hulp voor ieder speciaal geval bepleit, omdat de regeering alsdan zekerheid verkrijgt, dat de gelden besteed worden voor het doel, waarvoor zij zijn toegestaan.

In eene nota zich den tolk van de gevoelens zijner medeleden makende, kwam het raadslid Mr. H. C. VAN SCHOUWENBURG op tegen het krenkende en onjuiste eener dergelijke beslissing en de raad ging mede met eene door hem voorgestelde motie, waarbij het college verklaarde de toegekende en toegezegde subsidie's onder de gestelde conditie's niet te aanvaarden, alvorens de regeering terugkomt van haar standpunt ten opzichte van de autonomie der gewestelijke raden, in bovengenoemde brieven uiteengezet.

Uit deze geheele paragraaf bleek wel, dat ik van de huidige regeling van de financieele verhouding tusschen regeering en locale ressorten allesbehalve bewonderaar ben. Toch komt het mij voor, dat de oplossing niet gevonden kan worden in eene richting, waarbij de regeering zich genoodzaakt zou

zien 's lands schatkist zonder eenige voorwaarde en zonder contrôle harerzijds open te zetten voor aanvragen van de locale ressorten om tegemoetkomingen.

Verruiming van het locaal belastinggebied met evenredige terugtrekking van de gouvernementswerkzaamheid ook daar, schijnt mij de eenig goede weg te zijn.

Komt mij de uitspraak van Pekalongans raad daarom niet wel gegrond voor, haar verdienste is op de zwakke plaatsen van de tegenwoordige regeling nog eens de aandacht te hebben gevestigd.

Er valt hierbij nog op een punt te wijzen en wel het ontbreken van alle verband tusschen deze buitengewone regeeringsbijdrage en de offers, die een gewest zich zelf in het algemeen getroost. Zoo werden in 1916 uit 's lands schatkist bedacht o.a. de gewesten Cheribon met *f* 50,000, Soerabaja met *f* 12,000 en Kedoe met *f* 18,000. Alleen het eerstgenoemde gebiedsdeel hief reeds één eigen belasting, n.l. de wegenbelasting, die *f* 25,000 's jaars opbrengt; de beide andere hadden hunne ingezetenen nog geheel ongemoeid gelaten. Tegenover de andere gewesten, die begonnen met in eigen kring versterking van middelen te zoeken, schijnt dit onbillijk.

§ 3. **Andere regeeringsbijdragen.**

Er zijn nog andere wegen, waarlangs de plaatselijke geldmiddelen versterking uit 's lands schatkist krijgen. Zoo kennen de gewesten eene uitkeering naar reden van het aantal hoofdgeldplichtigen op 1 Januari van elk jaar, en de gemeenten eene uitkeering uit 's lands kas wegens de heffing van locale belastingen.

Beide uitkeeringen gaan uit van dezelfde gedachte, dat n.l. met de toewijzing van vaste bedragen — eene overtuiging, die, volgens een regeeringscirculaire van 17 April 1913 No. 977 (decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 30), van meet af zou hebben bestaan — de financieele verhouding tusschen land en locaal gebiedsdeel niet geacht kan worden voor alle tijden geregeld te zijn. Integendeel was reeds bij de behandeling van de decentralisatiewet van de bedoeling gebleken om aan de

locale gebiedsdeelen een accres te verzekeren. Onder accres zal hier eene automatische aanwas van inkomsten moeten worden verstaan.

Een zoodanig accres zat verscholen in de ten behoeve van locale raden te praesteeren heerendiensten. Op het genot van die diensten had een locaal ressort aan spraak, wanneer (Ind. St. 1906 No. 202, 1907 No. 257, 1908 No. 328) de voorziening in de behoefte aan werken of diensten, waarvoor ingevolge de heerendienstregelingen die diensten mochten worden gevorderd, aan een localen raad was opgedragen en deze niet verlangde den voor die werken of diensten te vorderen arbeid uit de locale geldmiddelen te doen verrichten. De bevolkingsaanwas gaf vanzelf de beschikking over een grooter aantal werkbare mannen.

Op de Indische begrooting voor 1913 (onderafd. 83, afdeeling IV. hoofdstuk II) werden voor het eerst gelden uitgetrokken tot afschaffing op Java en Madoera van de heerendiensten voor:

a. het onderhoud van en het doen van gewone herstellingen aan groote post- en binnenwegen;

b. het verzamelen en transporteeren van verhardingsmateriaal ten behoeve van de sub *a* omschreven werken.

Wilde men die diensten door vrijen arbeid vervangen, dan zou jaarlijks een bedrag van ruim *f* 4 millioen noodig zijn, dat grootendeels gevonden zou worden uit eene verhooging van het hoofdgeld. Overigens wettigden naar het oordeel der regeering de met de bereiking van het beoogde doel gemoeide algemeene belangen het vergen van een offer van de schatkist, dat ruim *f* 800,000 zou bedragen.

„Vermits"

— zoo schrijft de memorie van toelichting op de genoemde begrooting verder (blz. 36) —

„de heerendienstwegen in beheer zijn bij de gewesten of gemeenten met eigen geldmidelen, en deze dus voortaan de beschikking over heerendienstplichtigen ten behoeve van die wegen zullen missen, zal hun behooren te worden uitgekeerd zoowel de meerdere bruto-opbrengst van de verhooging van het hoofdgeld (*en ook het accres van dat meerdere bij toeneming van het aantal belastingplichtigen*), als hetgeen het Gouvernement uit de algemeene geldmiddelen voor het wegenonderhoud zal bijpassen".

De uitvoering van deze voornemens bracht aan nagenoeg alle gemeenten op Java eene verhooging van het afgezonderd bedrag; voor deze gemeenschappen viel niet op aanwas van het aantal hoofdgeldplichtigen te rekenen. Voor elk der gewesten werd echter een bedrag vastgesteld, dat door het land jaarlijks zou worden uitgekeerd voor ieder hoofdgeldplichtige op 1 Januari van het jaar in het gewest gevestigd.

Zoo werd — afgezien van te lage berekeningen, die ook hier voorkwamen — althans op een bepaald punt een doelmatige regeling gevonden van de geldelijke verhouding tusschen land en gewest, los van alle blijvende, schadelijke landsinmenging in plaatselijke aangelegenheden. Waarom deze gelegenheid niet is aangegrepen om tot een meer omvangrijke afdoende regeling te komen, waaraan afstand van het geheele hoofdgeld aan de gewesten had moeten ten grondslag liggen, valt kwalijk te begrijpen.

Voor de gemeenten werd een andere uitkeering in het leven geroepen. Daartoe werd op dezelfde begrooting voor het eerst een post uitgetrokken onder hoofdstuk II, afdeeling XI, onderafdeeling 326, die aldus werd omschreven:

„Uitkeering aan gemeenten wegens heffing van locale belastingen gedurende 1911."

Aard en strekking dezer uitkeering omschrijft de memorie van toelichting op blz. 77/78:

„Naar aanleiding van eene ter zake gedane vraag in het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer betreffende de begrooting voor het loopende jaar deelde de ondergeteekende in zijne daarop gevolgde Memorie van Antwoord mede, dat het denkbeeld om de uitkeeringen aan de gemeenten te vervangen door een aandeel in de ter plaatse geheven directe landsbelastingen, voorshands niet voor uitvoering vatbaar kon worden geacht. Een herhaalde overweging van deze aangelegenheid doet den ondergeteekende echter de hoop koesteren, dat eene oplossing in deze richting, die zijns inziens de voorkeur verdient boven alle andere, ten slotte toch niet onmogelijk zal blijken. Intusschen is het in verband met hunne steeds stijgende en zich uitbreidende behoeften, noodzakelijk, dat de locale gebiedsdeelen spoedig geholpen worden aan een accres van de te hunnen behoeve uit de algemeene geldmiddelen afgezonderde bedragen. Het is om die reden, dat de ondergeteekende voorstelt ten aanzien van de gemeenten — ten opzichte van de gewesten kan eene beslissing uitgesteld worden tot de invoering van de voorgenomen bestuursreorga-

nisatie — een voorloopigen maatregel te nemen, die haar voorshands op voldoende wijze zal tegemoetkomen.

Voorgesteld wordt om aan de gemeenten telken jare uit te keeren de volle bruto opbrengst der in het jaar, voorafgaand aan het vorig jaar, geheven locale belastingen. Daarbij is uitgegaan van het beginsel, dat de middelen der gemeenten behooren te accresseeren, naarmate van hare behoeften aan accres en dat voorshands voor die behoefte geen betere maatstaf is aan te wijzen dan in het bedrag der gemeentelijke belastingen, die immers in diezelfde behoefte aan accres haar oorsprong vinden".

Bestond destijds de hoop op een spoedige invoering van de bestuursreorganisatie, voor welker voorbereiding de heer DE GRAAFF naar Indië was gezonden, sedert bleek wel, dat men te optimistisch was geweest. Middelerwijl deed zich voor de gewesten de behoefte aan een aanwas van middelen steeds dringender gevoelen. Waren de tijdsomstandigheden niet zoo ongunstig geweest, dan zoude ongetwijfeld reeds een paar jaar geleden ook in den nood der gewesten zijn voorzien. Nu bracht eerst het ontwerp der Indische begrooting voor 1918 voor deze rechtsgemeenschappen hulp. Op onderafdeeling 434, afdeeling XI van het IIe hoofdstuk zijn gelden uitgetrokken o.a. ten behoeve van Accres voor de geldmiddelen van gewesten. De memorie van toelichting (blz. 210) vermeldt:

„Inmiddels doet de behoefte aan een aanwas van middelen ook in verschillende gewesten zich meer en meer gevoelen, weshalve het wenschelijk wordt geacht ook den gewesten voorloopig eene bijzondere bijdrage toe te kennen naar den maatstaf van de bruto-opbrengst der geheven gewestelijke belastingen. Echter zal niet de volle bruto-opbrengst, maar 75 % daarvan worden uitgekeerd, aangezien aan de gewesten reeds een als regel stijgend middel toegewezen is, te weten de uitkeering naar reden van het aantal hoofdgeldplichtigen, en [dat] verder weer als regel de werkkring van de gewestelijke raden minder neiging tot uitzetting vertoont dan de werkkring der gemeenteraden . . . ."

Of er voor die beperking van de uitkeering tot 75 % voldoende grond is, zou betwijfeld kunnen worden; althans het argument van den zich slechts in beperkte mate uitzettenden werkkring schijnt onhoudbaar, waar immers de omvang van den werkkring mede afhankelijk is van de sterkte der middelen en de klacht der gewesten zich juist richt op het feit, dat hunne middelen onvoldoende zijn ook voor de voorziening in de allereerste behoeften.

Er zijn tegen deze „accres"-regeling heel wat bezwaren aangevoerd. De heer BINS maakte zich daarvan de tolk op het derde decentralisatiecongres (men vgl. hooger blz. 102 en 185).

„Nu kan men zich denken allerlei soorten van locale ressorten. Men kan zich denken locale ressorten met een groot en men kan zich voorstellen locale ressorten met een zeer beperkt locaal belastinggebied; er kunnen locale ressorten zijn die leven boven en er zullen er kunnen zijn die leven beneden hun stand; er kunnen locale ressorten zijn die sparen en er kunnen er zijn die daaraan niet denken en die maar uitgeven totdat de nood, eene financieele, zeer hoog stijgt; er kunnen locale ressorten zijn die afkeer hebben van belastingheffing en liever doorloopend bezuinigen op alle uitgaven, hoe noodzakelijk ook, er zullen er ook kunnen zijn die veel over hebben voor verfraaiïng en verbetering van het ressort, die voor kunst en volksvermaak gaarne de publieke kas ver openen, die opkomen voor onderwijsbelangen en daartoe gaarne gelden uittrekken en die er niet tegenopzien voor dat alles belastingen te heffen, zoo hoog als het kan.

Ik heb geen enkel ressort bepaaldelijk op het oog; ik begeer niet tusschen de bestaande scheiding te trekken, maar ik herhaal, zoo kunnen er zijn en in nog veel meer verscheidenheid.

En tegenover die allen trekt de tegenwoordige regeling één lijn.

Wie spaart profiteert dubbel; wie geen belastingen meer kan opleggen, heeft dubbel nadeel.

In het ressort, waar — het zou kunnen zijn op de grens van verkwisting — de uitgaven en daardoor de belastingen hoog worden opgevoerd, betaalt het Land gemoedelijk daaraan voor een deel mede; het zuinige ressort, dat er tracht te komen met heffing van zoo weinig mogelijk belastingen, misschien wel omdat eene verhooging de draagkracht zoude te boven gaan, krijgt veel minder, ook al was er veel meer noodig.

Eenerlei wedervaart allen, hoe verschillend de omstandigheden ook mogen zijn.

Het ressort dat de opbrengst van locale belastingen o.a. gebruikt tot kapitaalvorming, is het sparende. Het krijgt daarvoor van 's Landswege eene goede belooning, het spaart alzoo dubbel. Stel daartegenover het ressort dat veel uitgaven heeft, doch zich ten nadeele van het gebied, in de uitgaven moet beperken, aangezien de inkomsten niet hooger kunnen worden opgevoerd, geen nieuwe heffingen meer kunnen worden opgelegd. Tegenover een zoodanig ressort, dat de hulp zoo dringend noodig heeft, staat de tegenwoordige regeling met haar antwoord: kunt ge zelf niet de helft der noodzakelijke vermeerdering van uitgaven vinden, zoo help ik niet.

Ziehier de verregaande onbillijkheid der tegenwoordige regeling".

Dit geheele betoog is ... theorie. De voor de hand liggende fout er van is juist, dat het geen enkel ressort bepaaldelijk

op het oog heeft; dat het tusschen de bestaande geen scheiding trekt. Die verscheidenheid van ressorten kent Indië in de praktijk niet. Bij den grooten achterstand, die er in Indië allerwege in de verzorging van plaatselijke behoeften bestaat en de gelijkheid van verhouding tusschen den omvang dier behoeften en de draagkracht der bevolking over het geheel, vallen er, naar bescheiden meening, slechts twee soorten te onderscheiden: de actieve en de niet-actieve locale ressorten. De eerste toonden middelen te kunnen vinden, zij het in onvoldoende mate; zij verdienen geholpen te worden. Voordat de in de tweede groep thuis behoorende daarvoor in aanmerking komen — er loopt nog steeds wel een enkele parasiet tusschen — dienen ze . . . tot de eerste groep over te gaan. Uit dit oogpunt beschouwd, werkt dit aanvullingsstelsel heel wat gezonder dan de hooger besproken bijdrage voor buitengewoon kostbare werken.

Meer juist schijnt dan ook het inzicht van Mr. VAN WIJNGAARDEN, die in zijn op blz. 102 genoemd artikel schrijft:

„. . . . Van het door de Regeering gevolgde toeslagstelsel, waarvan de feilen ten congresse breed werden uitgemeten, moet dan worden erkend, dat het de locale ressorten tot die natuurlijke bron van inkomsten (belastingheffing) brengt en als overgangsmaatregel dus goede diensten bewijst. Worden trouwens de belastingen niet misbruikt voor zaken, die op andere wijze behooren te worden bekostigd en houdt men bij de heffing rekening met den Gouvernementstoeslag, dan is de getroffen regeling voor de Locale raden een te waardeeren steun. En wel is te dien aanzien niet overal het Gemeentebeleid zonder bedenking, maar te dien aanzien moet de verbetering uitgaan van de Locale Raden zelve. En een beter systeem heeft het congres ten aanzien der bijdrage niet aanvaard".

§ 4. Locale belastingen.

Belastingheffing — een natuurlijke bron van inkomsten, dat was het, wat de plaatselijke raden langzamerhand leerden inzien. Twee opmerkelijke verschijnselen deden zich daarbij voor. Het eerste was, dat de geneigdheid om plaatselijke belasting te betalen grooter werd, naarmate de ingezetenen door het (gemeentelijk) kiesrecht meer invloed kregen op de samenstelling der raden, het andere bestond daarin, dat in het algemeen het plaatselijke initiatief, zelfs in zake belastingheffing, niet steeds op vlotte medewerking van bovenaf heeft mogen rekenen.

De goede gezindheid der raden trad op dit punt wel het duidelijkst naar voren bij de gewestelijke wegenbelastingen.

Van oudsher rustte het onderhoud der wegen van Java op de inlandsche bevolking, die daarvoor in desa- of heerendienst uitkwam. Toen nu de groote europeesche landbouw-industrie zich krachtig ontwikkelde, riep de aanvoer van hare producten naar de fabrieken en de afvoer vandaar ter verzending een zwaar transport in het leven, dat aan de daarop niet berekende wegen steeds zwaardere eischen stelde. Zoodoende steeg voortdurend de hoeveelheid materiaal en arbeid, benoodigd om die wegen in goeden staat terug te brengen, de onderhoudslast werd meer en meer drukkend. Plaatselijk kwamen landbouwondernemers de bevolking tegemoet door vrijwillige financieele bijdragen voor dit extra-onderhoud beschikbaar te stellen. Een geheel regelmatige toestand kon echter langs dien weg niet worden verkregen. Voor de desawegen (de wegen bij de inlandsche gemeente in onderhoud) had de Indische wetgever een goede oplossing gevonden door de desa bevoegd te verklaren, om, waar de betrokken onderneming onwillig was tot het geven van een billijke vrijwillige onderhoudsbijdrage, de wegen voor het transport dier onderneming te sluiten. Voor de landswegen kon langs dezen weg geen hulp worden gevonden. Hier meende men een uitweg te vinden door de vaststelling van eene ordonnantie (Ind. St. 1905 No. 140) „tot regeling der verplichting van particuliere ondernemingen van landbouw of nijverheid op Java en Madoera tot bekostiging van het herstel der door haar karrentransport aan de in heerendienst te onderhouden wegen en daarin gelegen kunstwerken toegebrachte schade, voor zoover deze grooter is dan, in verband met de plaatselijke omstandigheden, door het algemeen verkeer veroorzaakt zou worden." Tegen deze ordonnantie rezen echter meerdere gewichtige bezwaren. Zij verdween weder bij Ind. St. 1906 No. 418, het ingevolge de ordonnantie betaalde werd teruggegeven.

Terwijl nog gezocht werd naar een nieuw geneesmiddel, deden de gewestelijke raden hun intrede. Op hen ging over de zorg voor de landswegen, te hunner beschikking kwamen de middelen, waarover het gouvernement tot nog toe had beschikt om die wegen te onderhouden, in hoofdzaak de door de heerendienst-

plichtigen te presteeren arbeid, welke nog steeds mocht worden aangewend ook ter voorziening in de wegens het zware karrentransport noodzakelijke buitengewone herstellingen. De regeering begon nu, na ampel beraad, dit laatste te verbieden, bij eene in de verschillende heerendienstordonnanties bij Ind. St. 1909 No. 410 ingevoegde bepaling. De bekostiging van het herstel der door het karrentransport aan de in heerendienst te onderhouden wegen en daarin gelegen kunstwerken toegebrachte buitengewone schade droeg zij vervolgens bij het in het decentralisatieverslag 1911/1912 op blz. 42 opgenomen schrijven... aan de gewestelijke raden over, aangezien

„de Gouverneur-Generaal tot de slotsom gekomen (was), dat het treffen van de ten deze vereischte definitieve voorzieningen aan de Gewestelijke Raden kon en moest worden overgelaten.
Het geldt hier”

— zoo vervolgt de brief —

„niet de overdracht aan die Raden van eenige bevoegdheid, tot dusver aan het Centraal Gezag voorbehouden. De voorziening in de behoefte aan onderhoud, herstelling, vernieuwing en aanleg van openbare wegen, met gebruikmaking van den arbeid van heerendienstplichtigen voorzoover bij de bestaande bepalingen te dier zake toegelaten, behoort reeds tot den werkkring der Gewestelijke Raden. Wat in casu verlangd wordt, is dat ten aanzien van sommige wegen in het onderhoud daarvan gedeeltelijk worde voorzien in vrijen arbeid — een verlangen, dat van de zijde der Regeering zal worden vastgelegd in eene wijziging van de betrekkelijke heerendienstordonnanties.

Wordt aldus van Regeeringswege vastgesteld, dat voor het onderwerpelijk bedoeld extra-onderhoud niet meer van heerendiensten mag worden gebruik gemaakt, de Gewestelijke Raden zullen hebben te beslissen, welke middelen zijn aan te wenden om voortaan in het noodzakelijk wegenonderhoud te voorzien. Een bindende gewestelijke verordening, hetzij tot oplegging van geldelijke lasten aan hen, die het extra-onderhoud noodig maken, hetzij van andere strekking, zal daartoe, naar het inzien van Zijne Excellentie, niet allerwegen onmisbaar behoeven te worden geacht. Kan door zuinig beheer der beschikbare locale geldmiddelen, dan wel door vrijwillige bijdragen van de betrokken ondernemingen worden voorzien in het onderhoud, voorzoover in vrijen arbeid uit te voeren, dan zal uiteraard eene verordening achterwege kunnen blijven. Uniformiteit in de toegepaste middelen wordt, naar de meening van den Landvoogd, niet vereischt en behoeft ook niet verlangd te worden, mits slechts het doel verzekerd zij, dat de heerendienstplichtige bevolking ontlast worde van het extra-wegen-onderhoud”.

De regeeringscommissaris voor de decentralisatie ontwierp een belastingverordening en reisde rond tot het houden van besprekingen.

Men gevoelt, welk een zware wissel hier getrokken werd op de bereidwilligheid der gewestelijke raden, die zich hier, toegesproken als aan de regeering ondergeschikte ambtenaren, zonder meer voor een fait accompli zagen gesteld, beroofd van een deel der hun door diezelfde regeering korten tijd tevoren toegewezen inkomsten in arbeid. Men bedenke daarbij, hoe kort de gewestelijke raden destijds bestonden en hoe bij de invoering van de decentralisatie van meerdere zijde was beweerd, dat het der regeering daarbij alleen om plaatselijke belastingheffing te doen was!

Dat er dan ook in de raadsvergaderingen, bij de beraadslagingen over deze aangelegenheid, soms een onvertogen woord is gevallen, en een enkel voorzitter zijn scheeve positie tusschen raad en regeering pijnlijk heeft moeten voelen, zou ik niet gaarne ontkennen.

En toch — ziehier de resultaten. Madioen ging in 1909, de Preanger Regentschappen, Cheribon, Pekalongan, Rembang, Soerabaja, Pasoeroean, Besoeki, Banjoemas, Madioen en Kediri gingen in 1910 tot invoering van een „gewestelijke wegenbelasting" over. Bantam en Semarang volgden in 1917. Het laatste gewest had eerst de voor het buitengewoon onderhoud vereischte gelden gezocht door de heffing van opcenten op de verponding.

De regeeringsmolen maalde in belastingzaken niet zoo vlug. Had de decentralisatiewetgeving den localen raden de bevoegdheid gegeven belastingen te heffen, niet beslist was, wat voorwerp dier belasting zou kunnen zijn en hoever die bevoegdheid zou mogen gaan. Dit zou al ras langs empirischen weg worden onderzocht.

In 1906 kwam de gemeente Batavia met een eigen hondenbelasting. De landvoogd was evenwel van oordeel, dat het geen aanbeveling zou verdienen naast de lands-hondenbelasting (die Z.E. niet wenschte in te trekken) eene gemeentelijke belasting te doen heffen, evenals de eerste hoofdzakelijk bedoeld als maatregel tegen de hondsdolheid, terwijl buitendien,

mocht nader blijken, dat het bedrag van eerstbedoelde belasting voor de gemeente Batavia inderdaad te laag was, zoolang die belasting aldaar geheven werd, bezwaar zou moeten worden gemaakt tegen een gemeentelijke hondenbelasting in anderen vorm dan die van opcenten op de landsbelasting.

Een zoodanige opcentenverordening op de landshondenbelasting trof de gewestelijke raad van Rembang in 1908. Met niet meer succes. Want, legde de regeering uit in bijblad No. 7129, eene opcenten-verordening beoogt òf vermindering van het aantal honden òf vermeerdering van inkomsten van het gewest. In het eerste geval strijdt zij met artikel 12 van het Decentralisatiebesluit door te komen op het terrein van mijn eigen hondenbelasting, die hoofdzakelijk tot hondenvermindering in het leven is geroepen, in het tweede geval kan ik haar niet goedkeuren, omdat ik mijn belasting opzettelijk op *f* 1.— heb gesteld, aangezien ik geen verschil kan maken tusschen honden van europeanen en honden van inlanders en ik dus rekening moest houden met de draagkracht van deze laatsten. En bovendien komt het onbillijk voor de belasting, welke slechts in enkele gedeelten van Nederlandsch-Indië wordt geheven en geen fiscaal karakter heeft, tot een hooger bedrag dan *f* 1.— op te voeren.

Al niet beter slaagde de gemeente Makasser, die in 1911 eene verordening had vastgesteld tot invoering eener gemeentelijke wegenbelasting. Het lag in de bedoeling — het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 43 is hier aan 't woord — om de zware transporten van alle ondernemingen van landbouw, nijverheid en handel, die van de wegen in beheer bij de gemeente gebruik maken, door deze belasting te treffen, ook voor zoover die wegen binnen de *bebouwde kom der gemeente* zijn gelegen. De regeering heeft zich hiermede niet kunnen vereenigen :

„Zijn reeds in het algemeen aan de heffing van eene wegenbelasting bezwaren verbonden, ten aanzien van eene belasting wegens het gebruik van wegen binnen de bebouwde kom van een handelsstad als Makasser doen zij zich in bijzondere mate gevoelen. Voor eene billijke heffing toch is het noodig, met eenige nauwkeurigheid de grens te kunnen bepalen tusschen de schade, die het z.g. algemeene verkeer veroorzaakt en de extra-schade tot vergoeding waarvan de belasting zou moeten strekken. Nu is uiteraard in de bebouwde kom van plaatsen als Makasser onmo-

gelijk zelfs bij benadering uit te maken, welk deel van het verkeer buiten het algemeene valt. Gesteld echter dat dit mogelijk ware, dan nog zou geen bruikbare maatstaf te vinden zijn, naar welken de extra-schade over de betrokken ondernemingen zou moeten worden omgeslagen."

Dat de gewestelijke wegenbelastingen op juist dezelfde bezwaren stuiten en den aanslag maar overlaten aan commissies, die veelal zonder bepaalden maatstaf als vroede mannen er een slag inslaan, of geheel hun oorspronkelijk karakter van dekking van extra-onderhoud hebben verloren, schijnt aan den steller dezer aanschrijving onbekend te zijn geweest.

De gemeenteraad van Bandoeng had zich in 1908 reeds op het gladde ijs gewaagd en eene opcentenheffiing op de hoofdsom der personeele belasting willen invoeren. De heffing kon niet worden goedgekeurd, omdat de ordonnantie op de personeele belasting daarop nog niet was ingericht.

En toen in 1910 de gemeenteraad van Batavia het denkbeeld van eene belasting op het houden van automobielen opwierp, gaf de regeering, die juist eene verhooging van de personeele belasting ten aanzien van die voertuigen beraamde en van oordeel was, dat zij zich door een locaal gebiedsdeel den room niet van de melk kon laten snoepen, ten antwoord, dat zij de vraag of daartegen in beginsel bedenking bestond, in beraad wenschte te houden.

Langs een anderen weg trachtte de gemeente Soerabaja achter de geheimen der belastingheffing te komen, en wel door een in Juni 1908 tot de regeering gericht schrijven, waarin werd nagegaan, waarop alzoo belasting zou kunnen worden gelegd.

Het daarin verder gedaan verzoek om door van de regeering uitgaande regelen op een en ander orde te willen stellen, leidde allereerst tot een ter kennis van den gemeenteraad gebracht advies van den regeeringscommissaris voor de decentralisatie.

Aan dit advies kwamen wèl de Nederlandsche theoretici te pas, helaas niet de Nederlandsche praktijk. Het wees op de — och, zoo onbeduidende — taak der Indische gemeenten:

„enkel en allicht voortdurend enkel" — 't was 1909 toen deze voorspelling reeds werd gewaagd — „bevordering der belangen van hen, die in het gemeenteverband zijn, een taak, die bijna uitsluitend voert tot die soort

van huishoudelijke uitgaven, wier eigenaardigheid daarin ligt, dat zij aan bepaalde bedrijven en in het bijzonder aan het grond- en huisbezit voordeel opleveren boven en behalve het nut, dat zij voor het algemeen stichten.......

De Indische gemeenten, waarbinnen, door het bedrag dat haar uit de *algemeene* geldmiddelen toevloeit, reeds te weinig de lasten naar de voordeelen zijn verdeeld, zullen haar voorname bron van inkomsten, gaan zij in de goede richting verder, voornamelijk moeten zoeken niet in opcenten op landsbelastingen, maar in „bijzondere" belastingen, in belastingen die tusschen eigenlijke retributiën en eigenlijke, algemeene, belastingen het midden houden".

Het regeeringsschrijven, dat met dit advies den gemeenteraad van Soerabaja in kennis stelde, kwam later als circulaire van den regeeringscommissaris van 15 Juni 1909 No. 4029/R.I. alle locale raden verrassen. Zij bevat o.m. het volgende:

„Hoezeer ook de wenschelijkheid van het stellen van algemeene regelen ten aanzien van locale belastingen erkennende, acht de Regeering het op dit oogenblik nog onmogelijk daartoe over te gaan, aangezien alle ervaring op dit punt, onontbeerlijk voor het stellen van doeltreffende voorschriften, ten eenenmale ontbreekt; bovendien zou het stellen van zoodanige voorschriften vooraf oplossing eischen van het vraagstuk der locale belastingregeling in haar geheel, welk vraagstuk nog bij de Regeering in overweging is.

Intusschen zijn echter reeds de noodige maatregelen in bewerking ten einde de ordonnantiën betreffende de personeele belasting voor Europeanen en Vreemde Oosterlingen en de verponding, en wellicht ook die betreffende de inkomstenbelasting, in dien zin te herzien dat hare bepalingen geen moeilijkheden opleveren voor de heffing van opcenten op die belastingen door de Locale Raden.....

Zal na het tot stand komen van evenbedoelde herzieningen voor de Locale Raden den weg tot het heffen van opcenten op de daar genoemde landsbelastingen dus zijn geëffend, zoo mag toch hierin geen aanleiding worden gevonden tot de opvatting als zoude de Regeering de heffing van opcenten op landsbelastingen den meest verkieselijken vorm van locale belasting achten. Speciaal voor *gemeentelijke* belastingen en voor gewestelijke belastingen, welke slechts in en voor een klein deel van een gewest worden geheven, is het tegendeel het geval. Hierin behoeft echter door de Locale Raden geen beletsel te worden gezien om voor zooveel zulks door de omstandigheden geboden mocht worden, ook in deze gevallen in de heffing van opcenten op landsbelastingen voorziening in de toenemende financieele behoeften te zoeken".

Deze beslissing was nog te vrijgevig geweest; binnen het jaar werd zij achterhaald door de een tweede C. R. C. van 20 April

1910 No. 4845/R. I. — op de eerste decentralisatiebijeenkomst (blz. 98, 102) scherp gecritiseerd — blijkens welke de regeering haar standpunt zeer ten nadeele van de locale besturen had verlegd. Deze heeft zich, als in het volle besef van de behaalde overwinning, breed neergezet in de decentralisatieverslagen tot 1913/1914. Daarin wordt medegedeeld, dat, na kennisneming van enkele locale verordeningen tot hefffng van opcenten op lands-*inkomsten*-belastingen, de gouverneur generaal van oordeel is, dat deze heffingen niet toegelaten behooren te worden.

„Genoemd oordeel"

— vervolgt de aanschrijving —

„steunt op het feit dat het uiterst moeielijk zoude zijn de bestaande „inkomstenbelasting" zoodanig te herzien, dat zij voor heffing van opcenten. zonder meer, door gewesten en gemeenten geschikt zoude worden — iets dat, zij het in mindere mate, eveneens geldt voor de „belasting op de bedrijfs- en andere inkomsten"— en verder op de gegronde verwachting dat bij het heffen van opcenten op een belasting als de laatstgenoemde, wier aanslagen een vaste basis missen, de hoofdsom evenredig zou dalen.

In de eerste plaats baseert het zich echter op de overweging, dat de taak der Indische locale besturen een zeer bepaalde is, bestaande, behalve in locale wetgeving, bijna uitsluitend in de zorg voor openbare wegen en daarin gelegen kunstwerken, plantsoenen, straatverlichting, watervoorziening, brandweer, e.d.g. en dat de middelen, benoodigd voor de vervulling van die taak, voor zoover zij niet uit de, uit de algemeene geldmiddelen afgezonderde, bedragen en uit de opbrengst van retributiën en privaatrechtelijke betalingen worden gevonden, niet geheel en al noch voor een beduidend deel uit een belasting naar het *draagvermogen*, maar uit belastingen die althans eenigermate verband houden met het *belang* dat de belastingschuldigen bij de voorziening in hoogergenoemde behoeften hebben, dan wel met het *voordeel* dat zij uit haar trekken, behooren verkregen te worden.

Kan daarom aan de locale besturen het heffen van matige opcenten op de verponding en de personeele belasting worden toegestaan, opcenten op inkomstenbelastingen, die op de draagkrachttheorie gebaseerd zijn, dienen te worden uitgesloten.

De nadere overweging van het vraagstuk van locale belastingheffing heeft den Gouverneur-Generaal verder tot de conclusie geleid, dat het opleggen van locale belastingen aan de eigenlijke Inlandsche bevolking, die èn door de algemeene belastingen èn door dessa- of kamponglasten reeds gedrukt wordt, niet dan bij hooge noodzakelijkheid en slechts

ingeval de opbrengst strekt tot het bekostigen van voorzieningen, die haar rechtstreeks ten goede komen, zal mogen geschieden".

De gemeenteraad van Semarang kwam in het geweer. Bij schrijven van 1 September 1910 diende hij een krachtig contrabetoog in bij de regeering, na zich eerst reeds tot den regeeringscommissaris te hebben gewend. Het mocht niet baten: de beslissing bleef gehandhaafd.

Welke waarde hebben nu die negatieve beslissingen in de practijk gehad?

In 1914 (Ind. St. No. 574) zijn de locale raden bevoegd verklaard om zelf tot het heffen van een hondenbelasting over te gaan. In de 10 gewesten en 14 gemeenten, waar dit in 1918 geschiedt, verviel de landsbelasting. En wat de per hond te heffen som aangaat, nog een bedrag van *f* 10.— werd toelaatbaar geacht.

In de gemeenten Meester Cornelis, Buitenzorg en Kediri wordt onder den naam van „Straatgeld" of „Straatbelasting" eene belasting geheven wegens gebouwde en ongebouwde eigendommen, die aan de openbare, bij de gemeente in onderhoud of beheer zijnde straten of wegen belenden; zij drukt zoowel op europeanen als op vreemde oosterlingen en inlanders.

Ongeacht het ras van den belastingplichtige, wordt ook in zes gewesten, het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra en elf gemeenten een recht geheven wegens de vergunning tot den verkoop van sterken drank in het klein; eveneens zonder rekening te houden met dien factor, heeft de gemeente Palembang sedert 1 Januari 1917 een „straatverlichtingsbelasting" ingevoerd.

Einde 1913 kon de regeering verklaren geen bezwaar te hebben tegen een plaatselijke automobielbelasting. Sedert 1 Januari 1916 en 1917 deed zoodanige heffing hare intrede in het gewest Semarang en de gemeente Padang.

Sedert 1 Januari 1918 wordt daarnaast in die gemeente een rij- en voertuigenbelasting geheven, waaraan gebruik der gemeentelijke wegen ten grondslag ligt, en heeft de gemeente Soerabaja eene belasting ingevoerd wegens motorrijwielen, motorrijtuigen bestemd voor het vervoer van personen, goederen en werktuigen, rijwielen, rij- en voertuigen bestemd voor personen en goederenvervoer waarmede van de wegen in onderhoud bij die gemeente

gebruik wordt gemaakt. De gemeentelijke wegenbelasting herrezen!

Tegen eene gemeentelijke inkomstenbelasting liet de regeering na de adresbeweging, waaraan nagenoeg alle locale raden deelnamen (blz. 110), in 1913 hare bezwaren vallen, terwijl in 1915, na een tweede adresbeweging, ook tot geschiktmaking van de ordonnantie op de inkomstenbelasting voor het heffen van lccale opcenten op de aanslagen van physieke personen werd overgegaan (*L. B.* 1915/1916, blz. 319/320).

„Heffing van opcenten op de hoofdsom van Landsbelastingen"

— kan het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 45 mededeelen —

„is thans uitdrukkelijk bewilligd voor wat aangaat de personeele belasting, de verponding en de inkomstenbelasting... De voornaamste dier voorwaarden (waaraan verordeningen tot heffing van opcenten op deze laatste belasting moeten voldoen om voor goedkeuring in aanmerking te komen) is, dat de opcenten alleen en uitsluitend zullen mogen worden geheven op de hoofdsom der inkomstenbelasting, verschuldigd door de natuurlijke personen, bedoeld in art. 1 lr. *a* van de ordonnantie in St. 1908 No. 298, derhalve niet van naamlooze vennootschappen en de overige in dat artikel vermelde categorieën van personen.

Bovendien is door de Regeering goedgekeurd de verordening van de gemeente Batavia tot heffing van 15 opcenten op de belasting op de bedrijfs- en andere inkomsten op Java en Madoera (waaraan alleen inlanders en vreemde oosterlingen zijn onderworpen), echter uitsluitend van hoofdsommen hooger dan *f* 27.72."

Goedgekeurd werd reeds een bedrag van 40 opcenten op de personeele belasting, en — als maximum (*L. B.* 1917/1918, blz. 559) — van 50 opcenten op de verponding.

Over het gebruik dat de locale ressorten van hun recht van belastingheffing hebben gemaakt, geven de staten tegenover blz. 32 en 42 een kijk.

Omvang en groei der gemeentelijke belastingen in Indië toont het volgende overzicht.

GEMEENTEN:	Bedrag aan locale belasting geheven:					
	voor	gedurende				
	1911	1911	1912	1913	1914	1915
Batavia	—	*f* 30,135.05^{5}	*f* 94,653	*f* 118,981	*f* 143,986	*f* 153,507
Meester Cornelis . .		„ 1,058.12^{5}	„ 2,476	„ 4,863	„ 14,085	„ 15,162
Buitenzorg.			„ 2,849	„ 5,058	„ 9,530	„ 17,612
Bandoeng	*f* 10,789.74	„ 8,192,81^{5}	„ 13,868	„ 28,565	„ 29,931	„ 41,860
Soekaboemi						„ 6,889
Cheribon.				„ 2,317	„ 4,313	„ 7,093
Pekalongan.				„ 2,928	„ 9,175	„ 9,748
Tegal			„ 4,789	„ 4,095	„ 11,076	„ 18,293
Semarang	—	„ 41,428,23	„ 21,247	„ 87,549	„ 98,251	„ 89,042
Salatiga						„ 3,890
Soerabaja	„ 39,964.40^{5}	„ 31,035.57	„ 43,902	„ 47,152	„ 53,218	„ 63,081
Malang.			„ 6,708[1]	„ 6,662[1]	„ 7,278[1]	„ 17,990
Magelang.				„ 607	„ 4,816	„ 6,978
Kediri				„ 1,583	„ 2,340	„ 7,004
Blitar						„ 3,201
Padang			„ 2,641	„ 7,075	„ 5,222	„ 5,812
Palembang.					„ 4,153	„ 19,862
Medan.		„ 4,259.13	„ 10,215	„ 20,832	„ 24,785	„ 45,277
Tebingtinggi						„ 4,333[2]
Bindjai						„ 2,755[2]
Tandjoengbalai. . .						„ 1,785[2]
Pematang Si Antar						„ 1,634[2]
Makasser.				„ 2,808	„ 9,568	„ 20,747
Totaal . . .	*f* 50,754.14^{5}	*f* 116,108.92^{5}	*f* 203.348	*f* 341,075	*f* 431,727	*f* 564,355

Het totaal der in 1916 geheven gemeentelijke en gewestelijke belastingen bedroeg *f* 944,908.

§ 5. Locale leeningen.

Een andere bron van gewestelijke en plaatselijke inkomsten waren de locale leeningen. De groote behoefte aan openbare

[1]) Vóór de instelling van de gemeente aldaar door het gewest Pasoeroean geheven.

[2]) Vóór de instelling van de gemeente aldaar door het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra geheven.

inrichtingen en werken noopten de ressorten al heel spoedig deze bron aan te boren. De gemeenten Makasser en Magelang hadden behoefte aan een abattoir, Soerabaja moest terrein koopen voor een begraafplaats, Semarang en Bandoeng wenschten een waterleiding. Daar waren in de groote gemeenten slechts weinige — particuliere — raadsleden, die van uitgifte van leeningen begrip hadden, met gemeente- of gewestelijke leeningen had nog niemand in Indië bemoeienis gehad, Nederlandsch-Indië zelf had nog geen openbaar crediet. Op ambtelijke medewerking viel nauwelijks te rekenen, want noch de weduwen- of weezenfondsen, noch de N. I. postspaarbank of de wees- en boedelkamers mochten schuldbrieven van locale ressorten koopen of geheel of gedeeltelijk eene leening aan die ressorten verstrekken. Integendeel: de regeering had in 1907 den directeur der burgerlijke openbare werken doen te kennen geven, dat van belegging van fondsen der postspaarbank in schuldbrieven van locale besturen nog geen sprake mocht zijn, daar zoodanige belegging de voor eene instelling als de postspaarbank onmisbare waarborgen van soliditeit eerst kon bieden, nadat de gewijzigde toestanden, door de decentralisatie van bestuur geschapen en nog in het leven te roepen, ook door verloop van jaren de noodige vastheid zouden hebben verkregen (decentralisatieverslag 1915/1916, blz. XV).

Dat het onder deze omstandigheden niet gemakkelijk was om geld te vinden voor locale ressorten, ligt voor de hand en aller oogen wendden zich naar het gouvernement, dat, met medewerking van de wetgevende macht in Nederland, uit de koloniale middelen een voorschot zou kunnen verleenen, en daarbij eventueel op het staatscrediet een wissel zou moeten trekken. De Indische regeering was niet ongenegen dien kant uit te gaan en bij 1e nota van wijzigingen werd op het ontwerp der Indische begrooting voor 1908 een bedrag gebracht van *f* 28,000.— voor eene aan de gemeente Makasser toe te stane leening (onderafdeeling 172*a* der XIe afdeeling van het tweede hoofdstuk).

De toelichting luidde (blz. 10):

„De gemeente Makasser wenscht een abattoir aldaar op te richten en dit van gemeentewege te exploiteeren. Aangezien zij het daarvoor benoodigd kapitaal van *f* 28,000 niet uit eigen middelen kan vinden en

ook niet op billijke voorwaarden van derden kan verkrijgen, heeft de Indische regeering voorgesteld dit bedrag uit 's lands kas aan de gemeente te verschaffen tegen betaling van eene rente van 3.2 pCt. 's jaars en onder bepaling, dat de leening uiterlijk in 24 jaar moet zijn afgelost. De uit de exploitatie te verwachten baten worden ruim voldoende geacht om in rente en aflossing te voorzien. Hoewel de ondergeteekende van oordeel is, dat verstrekking van kapitaal uit 's lands kas aan gemeenten uitzondering moet blijven, omdat vooral het eigenbelang der gemeenten medebrengt, dat zij zich spoedig een eigen, zelfstandig krediet scheppen, meent hij tegen het onderwerpelijk voorstel geen bezwaar te moeten maken, omdat de voorgenomen stichting van een abattoir urgent is, en de te sluiten leening te klein om, waar het een eerste begin geldt, het particulier kapitaal aan te trekken......."

Deze toelichting is merkwaardig, omdat daarin voor den goeden verstaander het verschil van inzicht tusschen de Indische regeering en minister Fock zeer helder uitklinkt.

In Indië geloofden maar zeer weinigen aan de mogelijkheid van het scheppen van eigen crediet voor de Indische gemeenten en gewesten. Naar aanleiding van de overweging van dit vraagstuk werden de in het voorwoord van het 5e decentralisatieverslag (1915/1916), op blz. V aangehaalde woorden geschreven:

„Op den weg der decentralisatie in Nederlandsch-Indië staan twee hinderpalen, die haren voortgang zeer zeker zullen belemmeren en wellicht — de tijd zal het leeren — zullen beletten*).

De eerste is het groote gemis aan kundige mannen, die over voldoenden tijd kunnen beschikken om zich onbezoldigd aan de publieke zaak te wijden. De tweede is de geringe belastingdraagkracht der ingezetenen, waardoor niet of slechts voor een klein deel de middelen gevonden zullen kunnen worden om meer te doen dan tot nu toe geschiedde, iets waartoe decentralisatie moet voeren, wil zij zin hebben".

Wil er van die ressorten iets terecht komen — al zouden Indische gemeenten nimmer Hollandsche gemeenten worden — dan, zoo moest de conclusie wel luiden, is veel landssubsidie òf goedkoop crediet de eenige uitweg. En goedkoop crediet kan alleen door het land zelf verstrekt worden.

Ook de Javasche bank, die blijkens blz. 18 van haar jaarverslag 1910/1911 meermalen uitgenoodigd werd om advies uit te brengen, was — men hoort het aan den toon van dat en het daaropvolgende jaarverslag — verre van optimist. Haar

*) Het was in het begin 1908, dat deze voorspelling werd gewaagd.

president spreekt nog van „de nieuwe gebiedsdeelen, betiteld als gewesten en gemeenten in Nederlandsch-Indië" en vervolgt:

„Ofschoon wij van den aanvang niet konden meegaan met de adviezen van anderen, die het aangaan van leeningen door deze publiekrechtelijke lichamen, zelfs tot een rentevoet van 6 %, vooralsnog tot de onmogelijkheden beschouwden, en wij reeds voor eenige jaren als onze stellige verwachting uitspraken, dat dergelijke gebiedsdeelen wel voor 5 %, bij voorzichtige voorbereiding zelfs wel voor $4^1/_2$ % een goed onthaal op de open markt zouden vinden, hebben wij aan den anderen kant op grond van bovenvermelde omstandigheden ons steeds geroepen gevoeld tegen een te groot optimisme te waarschuwen, nadat eenmaal een succes verkregen was......"

Er scheen dan ook veel te pleiten voor de meening, dat bij de broeikas-afkomst der Indische gemeenten en de afwezigheid van eigen bezittingen een verpanding van de jaarlijksche gouvernementsuitkeering of een regeeringsgarantie voor rente en aflossing toch zeker noodig zou zijn om eenig crediet te verkrijgen en dat op het beginsel, dat de regeering niet zelf aan de gemeenten en gewesten geld uitleent, herhaaldelijk en herhaaldelijk uitzondering zou moeten worden gemaakt, al sloot men zijn oogen ook niet voor de daaraan verbonden nadeelen.

Hulde aan de ministers Fock en Idenburg, die desondanks voet bij stuk hielden en zelfs eene rente-garantie door het gouvernement van locale leeningen overbodig verklaarden. Zoodoende zijn gemeenten en gewesten noodgedwongen zelf ter markt gegaan en het verloop der zaak heeft de moederlandsche bewindslieden in het gelijk gesteld. Ongetwijfeld heeft dit ook zijn schaduwzijden gehad, de gemeenten Semarang en Bandoeng hebben, in een tijd van typhus en cholera, langer op haar waterleiding moeten wachten en in den Semarangschen gemeenteraad zijn daarover wel eens booze woorden gevallen *). Want bij de hooge urgentie van eene drinkwatervoorziening voor de gemeente Semarang ging de regeering toch niet verder dan dat zij, in afwachting van de afsluiting van eene reeds in voorbereiding zijnde zelfstandige leening, aan die gemeente in 1911 eerst een renteloos voorschot van *f* 50,000 en daarna nog eens tegen $4^1/_2$ % 's jaars een voorschot van *f* 70,000 verleende,

*) *L. B.* 1913/1914, blz. 256 e.v.

beide onder voorwaarde, dat zij, na de totstandkoming van bedoelde leening, dadelijk en in eens zouden worden afgelost.

Doch zwaarder dan alle andere overwegingen moet, naar bescheiden meening, wegen wat de hoofdgedachte vormde der door den Bataviaschen gemeenteraadsvoorzitter in de raadszitting van 14 December 1910 ter inleiding van een groot leeningsplan gehouden rede:

„Voorts moet er speciaal op gewezen worden, dat de leening wordt aangegaan zonder eenig verband en zonder eenige regeeringswaarborg, die, werd zij gegeven, ongetwijfeld ten gevolge zou hebben meerdere regeeringsbemoeiing, dus een stap terug op den weg der emancipatie".

En zeker hadden de locale leeningen haar tegenwoordigen omvang niet kunnen krijgen, indien alleen uit de landsschatkist had kunnen worden geput. Het ware zelfs een volstrekte onmogelijkheid geweest in den huidigen oorlogstijd bij de regeering ter markt te gaan.

Intusschen, de bedoelde overleggingen hadden tijd gekost. Begonnen met de leening van Makasser in 1907, eindigden zij eerst in 1911. Toen was overeenstemming verkregen tusschen Nederland en Indië en was de gelegenheid geschapen om een deel der fondsen van openbare instellingen in locale leeningen te beleggen. Het decentralisatieverslag 1911/1912, blz. 56 vertelt dit in eigen stijl:

„De Regeering vond overigens dat het wèl op Haar weg lag om voor de locale besturen het sluiten van leeningen gemakkelijk te maken. Met dat doel is o. a. in 1910 het beleggingsveld van de Gouvernementspostspaarbank, het Militair Weduwen- en Weezenfonds, de Wees- en Boedelkamers en het Weduwen- en Weezenfonds van burgerlijke ambtenaren tot schuldbrieven van gebiedsdeelen m.e.g. uitgebreid (Ind. St. 1910 Nos. 598 t/m 601), terwijl spoedig daarop (Ned. St. 1911 No. 67) ook aan het Nederlandsche Weduwen- en Weezenfonds voor burgerlijke ambtenaren en de Rijksverzekeringsbank de bevoegdheid is toegekend om leeningen van die gebiedsdeelen in den kring hunner beleggingen op te nemen".

Maar inmiddels waren de ressorten, die om steun bij het gouvernement hadden aangeklopt, ongeduldig geworden; zij wilden weten waar zij aan toe waren en schreven brief op brief, waarop toch niet anders kon worden geantwoord dan dat nog geen beslissing kon worden genomen. Ook het gewest Soerabaja stelde zich candidaat voor gouvernementssteun. De

gemeente Soerabaja werd het eerst het wachten moede en ging nog in 1908 bij de Nederlandsche maatschappij voor gemeentecrediet, die op instigatie van den minister van koloniën hare statuten had gewijzigd, ten einde ook in de koloniën werkzaam te kunnen zijn, eene leening aan van *f* 145,000 tegen $5^1/_2$ % 's jaars à pari doch onder hypothecair verband van de voor het geld aan te koopen gronden. Voor het algemeen crediet der Indische gemeenten beteekende deze leening weinig of niets, want zij bleef bij de maatschappij in portefeuille en was in 1911 reeds geheel afbetaald. De gemeente Magelang hielp zich zelf; de burgerij nam in 1909 de benoodigde 150 obligaties à *f* 100.— tegen $5^1/_2$ % 's jaars à pari zonder eenig verband. De gemeente Batavia gaf het groote voorbeeld; zij wist einde 1910 eene leening op de open markt te plaatsen van *f* 500,000 tegen een rente van $4^1/_2$ % en een inschrijvingsprijs van $99^1/_2$ %. Daarop was ingeschreven voor een bedrag van.... *f* 99,792,000!

En al schreef de president van de Javasche bank in het hooger reeds aangehaald jaarverslag (1911/1912, blz. 21/22):

„Ieder beursman weet, dat de zoo vele malen overteekening van eene zoo kleine leening ad *f* 500,000,— weinig beteekent; blijkt eenig animo voor eene kleine leening te bestaan, dan is het zoogenaamde majoreeren van de inschrijvingen vrijwel zonder gevaar, en zelfs het eenige middel om het veel kleinere quantum, dat men beoogt, te verkrijgen......

Vooral na het leerzame voorbeeld, onlangs weder door het minder gunstig onthaal der Nederlandsche Staatsleening gegeven, meende onze directie ook de gemeente Semarang te moeten adviseeren aan eenzelfde type van $4^1/_2$ % vast te houden",

hij kon er aan toevoegen:

„De leening van Semarang is ten bedrage van *f* 2,000,000.— à $4^1/_2$ % in de laatste dagen van April geplaatst tot nog gunstiger voorwaarden dan voor Batavia, aangezien het aantal gegadigden ditmaal grooter was en de mededinging na het succes van Batavia belangrijk scherper.....

Intusschen is er voorshands reden te over voor blijdschap: wat voor een jaar geleden door zeer velen nog onmogelijk werd geacht, is thans verkregen: de voornaamste gemeenten op Java hebben een goed onthaal gevonden op de geldmarkt".

Zulks, nog vóór Nederlandsch-Indië een eigen crediet geschapen had. Ook in dit opzicht zou het van de autonome gebieds-

deelen profiteeren, want — het is weer het bankverslag, dat spreekt —:

„Indien binnen misschien niet te langen tijd ook Nederlandsch Oost-Indië als finantieel zelfstandig geheel een beroep op de geldmarkt zal doen, is het ook voor de geheele kolonie van groot belang, dat de afzonderlijke onderdeelen, welke haar op dezen weg voorgingen, eene goede „standing" hebben verworven".

Het laatste woord sprak de regeering in Maart 1911. Dat was tegen de besturen van het burgerlijk en het militair weduwen- en weezenfonds in Indië, die zich van deelname in locale leeningen wenschten te onthouden, indien niet door middel van verband op de jaarlijksche gouvernementsuitkeering van het betrokken ressort aan hun fonds speciale zekerheid werd gegeven voor de richtige voldoening van rente en aflossing. Dat laatste regeeringswoord kon, onder verwijzing naar het succes der Bataviasche leening, kort zijn: „graag of niet". In dienzelfden geest werden de weeskamers ingelicht.

De eenige concessie, die de regeering aan eenige geldschieters heeft gedaan, is, dat in het besluit waarbij de ordonnantie tot bekrachtiging van het locaal leeningsbesluit wordt vastgesteld, een afzonderlijk artikel wordt opgenomen, waarin de regeering verklaart op den dienst der leening een scherp toezicht te zullen houden en de locale begrooting niet te zullen goedkeuren c.q. te zullen vernietigen, indien daarop geen bedragen voor rente en aflossing zijn uitgetrokken. Dat dit ook zonder zoodanige verklaring het geval zou zijn, behoeft wel geen betoog. Men heeft hierin dan ook meer een voorziening in eene wettelijke leemte, dan een tegemoetkoming aan het wantrouwen der geldschieters te zien. In Nederland toch schrijven de art. 107 letter g der Provinciale en 205 letter r der Gemeentewet uitdrukkelijk voor, dat rente en aflossing van leeningen op de jaarlijksche begrooting van uitgaven moeten worden gebracht. Is aan deze voorschriften niet voldaan, dan is de begrooting niet vatbaar voor goedkeuring door hooger gezag, zoodat ze niet in werking kan treden. Voor Indië ontbreken tot nog toe zoodanige bepalingen.

Het geheele uitstaande bedrag der locale leeningen bedroeg:

Op 31 December 1911	. . . . *f*	2,700,163.91
„ „ „ 1912	. . . . „	3,505,050.—

Op 31 December 1913 . . . . *f*. 4,864,376.—
„ „ „ 1914 . . . . „ 5,125,727.—
„ „ „ 1915 . . . . „ 7,356,892.—
„ „ „ 1916 . . . . „ 11,730,547.—

Dit laatste bedrag was als volgt samengesteld:

GEBIEDSDEELEN.	Leeningsbesluit bekrachtigd bij ordonnantie in staatsblad.	Nominaal bedrag.	Waarvan t/m 31 December 1916 geplaatst.	Rente ten honderd.	Restant schuld op 31 December 1916.	DOEL VAN DE LEENIN[G]
Gewesten.						
Preanger-Regentsch.	1912-458	*f* 500,000	*f* 500,000	$4^1/_2$	*f* 500,000	Herstelling, vernie[...] wing en bouw van pas[...] loodsen, verbetering v[...] pasarterreinen en aa[...] koop van bestaan[...] pasars.
Cheribon.	1916-431	„ 100,000	„ 100,000	6	„ 100,000	Verbetering pasars [...] Indramajoe, Djatibara[...] Prapatan en Koening[...]
Soerabaja.	1914-782	„ 300,000	„ 300,000	5	„ 300,000	Aanleg van dri[...] waterleidingen naar e[...] aantal stranddesa's t[...] N.O. en N.W. van [...] hoofdplaats Soerabaja [...] en naar de afdeelin[...] hoofdplaats Grisee.
Madoera.	1916-488	„ 30,000	„ 30,000	6	„ 28,000	Inrichting nieuwe [...]
Idem.	1916-576	„ 30,000	„ 30,000	6	„ 30,000	verbetering bestaan[...] pasars.
Pasoeroean.	1913-264	„ 550,000	„ 550,000	$4^1/_2$	„ 530,000	Aanleg van een wat[...] leiding ter voorzieni[...] in de behoefte aan drin[...] water ter afdeelin[...] hoofdplaats Malang [...] aanleg van een nieuw[...] pasar aldaar.
Kediri.	1913-341	„ 37,000	„ 37,000	5	„ 29,600	Bouw van pasarlo[...] sen te Toeloeng Agoe[...]
Idem.	1914-715	„ 40,000	„ 40,000	6	„ 36,000	Bouw van pasarlo[...] sen te Pajaman (Berb[...] en van een slachth[...] te Wates (Kediri).
Idem.	1915-589	„ 130,000	„ 130,000	6	„ 123,500	Bouw van pasarlo[...] sen te Kertosono, T[...] loeng Agoeng en Pa[...]
Totaal voor de gewesten.		*f* 1,717,000	*f* 1,717,000		*f* 1,677,100	

GEBIEDS-DEELEN.	Leeningsbesluit bekrachtigd bij ordonnantie in staatsblad.	Nominaal bedrag.	Waarvan t/m 31 December 1916 geplaatst.	Rente ten honderd.	Restant schuld op 31 December 1916.	DOEL VAN DE LEENING.
Gemeenten.						
Batavia.	1910-666	*f* 700,000	*f* 700,000	4½	*f* 623,000	Restitutie aan de gewone geldmiddelen der gemeente van voor productieve uitgaven aan die middelen onttrokken gelden (*f* 220,000); aanleg van werken op het land Menteng (*f* 200,000); uitbreiding en verbetering van pasars en slachtplaatsen (*f* 80,000); aflossing eener op het land Menteng rustende hypotheek (*f* 200,000).
Idem.	1913-453	„ 300,000	„ 273,197	5	„ 273,197	Oprichting van een modelkampong te Sentiong (credietleening).
Meester Cornelis.	1916-621	„ 50,000	„ 50,000	6	„ 50,000	Inrichting van het waterleidingbedrijf.
Buitenzorg	1912-609	„ 100,000	„ 100,000	5	„ 97,500	Vernieuwing en bouw van pasarloodsen; oprichting van een gemeente-bioscoopgebouw.
Idem.	1915-577	„ 40,000	„ 40,000	5	„ 40,000	Uitbreiding pasars.
Idem.	1915-644	„ 500,000	„ 500,000	5	„ 500,000	Aanleg drinkwaterleid.
Bandoeng.	1910-597	„ 85,000	„ 85,000	5	„ 83,500	Aanleg van eene waterleiding in het Oostelijk deel van de hoofdplaats Bandoeng.
Idem.	1913- 4	„ 600,000	„ 600,000	4½	„ 600,000	Verbetering en aanleg van drie gemeentepasars; aanleg drinkwaterleiding in het Westen der stad en uitbreiding van het bestaande net in het Oosten van Bandoeng; oprichting van een slachthuis.
Idem.	1915-684	„ 500,000	„ 500,000	5	„ 500,000	Aanleg van wegen; grondaankoop ten behoeve daarvan; uitbreiding drinkwaterleiding en pasars en bouw van slachthuizen.
Pekalongan.	1916- 46	„ 225,000	„ 30,000	6	„ 30,000	Bouw centrale pasar en slachthuizen.
Transport.	—	*f* 3,100,000	*f* 2,878,197	—	*f* 2,797,197	

GEBIEDS-DEELEN.	Leeningsbesluit bekrachtigd bij ordonnantie in staatsblad.	Nominaal bedrag.	Waarvan t/m 31 December 1916 geplaatst.	Rente ten honderd.	Restant schuld op 31 December 1916.	DOEL VAN DE LEENING.
Transport.		*f* 3,100,000	*f* 2,878,197		*f* 2,797,197	
Semarang.	1911-340	„ 2,000,000	„ 2,000,000	4½	„ 1,939,000	Aanleg en exploitati van eene hoogdrukwate leiding uit het bronner complex Moedal te O ngaran (*f* 1,550,000); aar leg van een verbinding weg van Semarang naa Tjandi en eenige daa bij behoorende werke (*f* 200,000); aanleg va rioleeringswerken (*f* 250,000).
Idem.	1915-590	„ 2,000,000	„ 2,000,000	5	„ 1,970,000	Ter voorziening i buitengewone uitgave ten behoeve van he grondbedrijf; voor pasa bouw enz.
Soerabaja.	1916-430	„ 3,000,000	„ 3,000,000	5	„ 3,000,000	Aankoop gronden *f* 900,000; bouw abatto *f* 370,000; aanleg eur peesche begraafplaat *f* 150,000; bouw pasa loodsen *f* 600,000; ui breiding waterleidin *f* 600,000; aanleg riole ringswerken (proefn mingen) *f* 100,000; wege aanleg en verbeterin volkshuisvesting en ve keerstoestand. *f* 280,00
Magelang.	1909-490	„ 15,000	„ 15,000	5½	„ 12,000	Bouw van een gemeer telijk slachthuis me vleeschhal en vleesc verkoopplaatsen.
Idem.	1910-596	„ 9,600	„ 9,600	5½	„ 7,600	
Idem.	1914-686	„ 7,000	„ 7,000	5½	„ 6,000	Aankoop van een pe ceel, bestemd voor g meentehuis.
Kediri.	1916- 33	„ 100,000	„ 100,000	6	„ 100,000	Bouw van loodsen op d pasars Bandar en Pain
Blitar.	1915-462	„ 75,000	„ 75,000	6	„ 61,250	Bouw v. pasarloodse
Palembang.	1915-675	„ 80,000	„ 80,000	6	„ 76,000	Verbetering pasars e oprichting gemeentebio coopgebouw.
Medan.	1911-440	„ 75,000	„ 75,000	4½	„ 66,000	Bouw van een abatto
Makasser.	1908-212	„ 28,000	„ 28,000	3.2	„ 18,400	Bouw van een abatto
Totaal der Gemeenten	—	*f* 10,489,600	*f* 10,267,797	—	*f* 10,053,447	

HOOFDSTUK V.

ZELFBESTUUR.

Wie onder dit woord de schrijvers over Indisch staatsrecht opslaat, kan er zeker van zijn een aantal standaardopmerkingen te vinden. In de eerste plaats wordt hij er op gewezen, dat de decentralisatiewet van 1903, die in haar considerans proclameert, „dat het wenschelijk is om in Nederlandsch-Indië voor gewesten of gedeelten van gewesten de gelegenheid te openen om tot zelfbestuur te geraken", het woord *zelfbestuur* in oneigenlijken zin bezigt en verwart met autonomie = de bevoegdheid om zelf regels te stellen en voor de uitvoering daarvan te waken. Zelfbestuur, in den technischen zin van het woord, zooals het ook in dit hoofdstuk wordt gebezigd, beteekent de plicht om mede te werken aan de uitvoering van door hooger gezag gestelde regels.

Een tweede opmerking is deze, dat in het door minister IDENBURG verdedigde wetsontwerp van zelfbestuur in dezen zin geen sprake was en dat de mogelijkheid tot invoering daarvan eerst is geopend door een in het ontwerp opgenomen amendement, waardoor artikel 68*c* van het regeeringsreglement thans voorschrijft, dat de algemeene verordening o.m. ook zou regelen: *de taak* der locale raden. In die woorden, zoo meende de voorstellers van het amendement, lag opgesloten, dat de moederlandsche of koloniale wetgever de locale raden ten aanzien van bepaalde onderwerpen zou kunnen roepen tot medewerking aan de uitvoering van de door hen gestelde regels.

De organieke decentralisatiewetgeving heeft aan dit amendement eigenlijk geen aandacht gewijd. Op bladzijde 19 van hoofdstuk I van zijn in 1914 ter landsdrukkerij te Batavia verschenen

Verslag omtrent de verdere voorbereiding eener hervorming van het bestuurswezen in Nederlandsch-Indië wijst ook de heer S. DE GRAAFF er op, dat het evenbedoelde woord „taak” in het zinsverband weinig zegt en zoowel het Decentralisatiebesluit als de Locale Raden-ordonnantie zich uitsluitend bewegen op het gebied van de autonomie.

Eenstemmig verzekeren de verschillende schrijvers — al gaat de een verder dan de ander — dat de toepassing van zelfbestuur in Nederlandsch-Indië nog weinig om het lijf heeft.

De heer DE GRAAFF is van oordeel, dat

„voor het eerst in de kiesordonnantie de locale werkzaamheid eenigszins dienstbaar (werd) gemaakt aan het algemeen belang, echter ten aanzien van functiën van zoo ondergeschikten aard, dat zij bezwaarlijk eene eerste schrede mogen heeten op het uitgestrekte veld, dat in dit opzicht nog steeds voor den Wetgever open ligt”.

De *Enc.* (blz. 575, tweede kolom) verklaart kort en goed:

„van selfgovernment, hoewel in de wet uitdrukkelijk voorzien, is niets gekomen. Alle uitvoering van de gouvernementstaak is en blijft bij 's lands eigen ambtenaren, behoudens dan de medewerking der inlandsche gemeenten”.

MR. P. F. WOESTHOFF meent een vijftal voorbeelden van selfgovernment te hebben ontdekt, doch constateert zelf (blz. 250), dat

„het centraal gezag tot vervulling van zijn taak den weg, welken het selfgovernment aanwijst, niet schijnt te willen dan wel te moeten inslaan”.

Dienovereenkomstig verklaart MR. PH. KLEINTJES (II, blz. 5):

„Ook het decentralisatiebesluit en de locale raden-ordonnantie zwijgen over het zelfbestuur. Zij maken de locale werkzaamheid niet dienstbaar aan het algemeen landsbelang. Elders is daarvan uiterst spaarzaam gebruik gemaakt......”

Zelfs is door mij in een pennestrijd, die zich, naar aanleiding van mijn praeadvies voor het 5e decentralisatiecongres, onder den titel: Gezondheidscommissies en Zelfbestuur, met Mr. I. HEN ontspon *), de meening verdedigd, dat de Indische wetgever, gegeven de hoogere plaats, die het Decentralisatiebesluit in de wetgeving inneemt en de strekking, die dit besluit zeer kennelijk

*) *L. B.* 1914/1915, blz. 533, 1915/1916, blz. 256.

heeft, met tot invoering van zelfbestuur mocht over gaan, zoolang dit besluit daartoe niet uitdrukkelijk de bevoegdheid had gegeven.

Dit alles is historie.

Op blz. 158/159 werd reeds vermeld, dat de gemeenteraad van Semarang op 26 Mei 1916 een besluit vaststelde tot organisatie van een gemeentelijken gezondheidsdienst, alsmede eene verordening betreffende de bevordering der openbare gezondheid en dat de raad zich vervolgens tot de regeering wendde, met het verzoek bij het vaststellen van voorschriften voor het pestgebied Semarang, der gemeente als taak toe te kennen de pestbestrijding met uitzondering van de quarantainemaatregelen, in het bijzonder de woningverbetering in haar vollen omvang, onder oppertoezicht van de regeering op de wijze, waarop de gemeente die taak vervult.

Bij dit aanbod liet de regeering ten aanzien der pestbestrijding haar tegenzin in gemeentelijke gezondheidswerkzaamheden varen en — het was een gelukkige greep! — sloeg toe.

Een feit van beteekenis!

Het voorwoord voor het decentralisatieverslag 1915/1916 vestigt daarop de aandacht met de volgende woorden (blz. XVII):

„Wat zal het verslag 1915/1916 hartelijk kunnen lachen over de meening van het neuswijze zusje van 1911/1912, dat „de nieuwe verhoudingen zich eenigszins begonnen te consolideeren". Waarlijk, toen zijn de veranderingen pas goed begonnen! De Regeering zelf heeft dit nog onlangs zeer krachtig gedemonstreerd, door aan de gemeente Semarang, op haar verzoek, een deel van de werkzaamheden der pestbestrijding op te dragen. Hier behoeft niet getwist te worden over de vraag of niet ook al eerder in een of andere ordonnantie „zelfbestuur in engeren zin," naar de definitie van staatsraad Oppenheim, verscholen ligt. De gemeente, opzettelijk en met voorbedachten rade geroepen als agent van het gouvernementsgezag, verscheen voor het eerst bij deze opdracht.

Wie had dat in 1911 voor mogelijk gehouden?"

Bij eene in Ind. St. 1914 No. 486 opgenomen ordonnantie, die bij dat van 1916 No. 654 ingrijpende wijziging onderging, zijn Regelen *) vastgesteld betreffende de verbetering en afbraak

*) Twee staatsrechtelijke vergrijpen, waaraan zich deze Regelen schuldigmaken, worden door Mr. J. J. G. PRANGER zeer terecht gesignaleerd in *L. B.* 1917/1918, blz. 537 „Zonderlinge ordonnanties.'

van pestgevaarlijke gebouwen, de met het oog op het pestgevaar te stellen eischen nopens de oprichting van nieuwe gebouwen, de uitbreiding of verandering van bestaande gebouwen en het in gebouwen bewaren van rijstvoorraden en andere goederen.

Krachtens deze regelen is het hoofd van plaatselijk bestuur bevoegd:

a. gebouwen, op grond dat zij voor den gebruiker gevaar voor de besmetting met pest opleveren, *op voorstel van een* (nader aangewezen) *geneeskundige*, pestgevaarlijk te verklaren en in verband hiermede, hetzij de verbetering, hetzij de afbraak van zoodanige gebouwen te gelasten;

b. onverminderd de ter plaatse geldende wettelijke voorschriften op het bouwen en op de orde, netheid en zindelijkheid, *in overeenstemming met een* (nader aangewezen) *geneeskundige*, de eischen aan te geven waaraan met het oog op het pestgevaar moet worden voldaan bij de oprichting van nieuwe gebouwen, de uitbreiding of de verandering van bestaande gebouwen en het bewonen en gebruiken van gebouwen en erven.

De aanwijzing der gebouwen en erven, waarop deze eischen nopens bewonen en gebruiken van toepassing worden verklaard, geschiedt — op voorstel van een geneeskundige — bij besluit van het hoofd van plaatselijk bestuur, welk besluit meerdere en zoo noodig alle in eene bestuursafdeeling of gedeelte daarvan gelegen gebouwen en erven kan omvatten.

De eigenaar en de gebruiker van gebouw of erf kunnen van het besluit tot pestgevaarlijkverklaring of van het besluit waarbij eischen omtrent bewonen en gebruiken van gebouwen en erven zijn vastgesteld, in beroep komen bij het hoofd van gewestelijk bestuur, die, na raadpleging van een nader aangewezen geneeskundige autoriteit, de pestgevaarlijkverklaring of de bedoelde eischen bekrachtigt, dan wel intrekking of wijziging daarvan beveelt.

Met inachtneming van die uitspraak, trekt het hoofd van plaatselijk bestuur zoonoodig zijn besluit in of brengt daarin wijziging.

Geeft een hoofd van plaatselijk bestuur geen gevolg aan de hoogerbedoelde voorstellen van geneeskundige zijde, dan kan de geneeskundige autoriteit in beroep komen bij het hoofd van gewestelijk bestuur, aan wiens uitspraak het hoofd van plaatselijk bestuur gevolg heeft te geven, terwijl van het besluit van het hoofd van gewestelijk bestuur door de hoogste geneeskundige autoriteiten weer beroep kan worden gedaan op den gouverneur generaal.

Aan den eigenaar of gebruiker van gebouw of erf kan ter bestrijding van de kosten der aan te brengen verbeteringen voorschotten uit de schatkist worden verstrekt, aan minvermogenden kunnen die kosten worden vergoed.

Aanbrenging van de bij de pestgevaarlijkverklaring geeischte verbete-

ringen of uitvoering van de daarbij voor voorgeschreven afbraak kan worden afgedwongen door buitengebruikstelling van het gebouw, terwijl o. m. strafbaar is hij,

die in strijd handelt met de door het hoofd van plaatselijk bestuur gestelde eischen omtrent bewoning en gebruik;

die bij buitengebruikstelling niet voldoet aan den last tot ontruiming

die niet intijds voldoet aan den last tot afbraak of verbetering.

De uitvoering van deze regelen kan nu krachtens de ordonnantie in Ind. St. 1916 No. 656 worden overgedragen aan den gemeenteraad, die een daartoe strekkend verzoek heeft gedaan, zulks volgens voorschriften en onder toezicht als door den gouverneur generaal na overleg met dien raad zal worden bepaald. Heeft die overdracht plaats gehad — en zij is geschied aan de gemeente Semarang bij Ind. St. 1916 No. 657 en aan de gemeente Medan bij Ind. St. 1918 No. 316 — dan wordt overal waar in de voorafgaande Regelen sprake is van „het hoofd van plaatselijk bestuur" daarvoor gelezen „gemeenteraad", voor „afdeeling" „gemeente", terwijl voor het hoofd van gewestelijk bestuur de voorzitter van den gewestelijken raad in de plaats treedt.

Ziehier het zelfbestuur in de Indische praktijk. Mocht een gemeenteraad eene woning pestgevaarlijk willen verklaren, dan heeft hij een voorstel van den bevoegden geneeskundige daartoe af te wachten; is dit voorstel gedaan, dan kan de gemeenteraad ook tegen zijne inzichten, door den voorzitter van den gewestelijken raad — zijnde niemand anders dan de lasthebber der landsregeering, den resident — tot het afgeven van die verklaring gecommandeerd worden. Wil de gemeenteraad overgaan tot het vaststellen van eischen omtrent gebruik en bewoning van huizen en erven, waartoe de raad krachtens zijn verordeningsrecht volledig bevoegd zou zijn, dan zal hij alleen mogen handelen *in overeenstemming met een geneeskundige*, terwijl ook hier de raad aan den resident ondergeschikt is gemaakt.

De ordonnantie heeft begrepen, dat de gemeenteraad nu juist niet het aangewezen lichaam is voor alle aan het hoofd van plaatselijk bestuur opgedragen werkzaamheden. Die moeielijkheid heeft zij trachten te ondervangen door den gemeenteraad te

machtigen de uitoefening van de hem krachtens deze ordonnantie opgedragen bevoegdheden, behalve de vaststelling van de in de vorige alinea bedoelde eischen, geheel of gedeeltelijk op zijn voorzitter over te dragen.

Voorts moet de gemeenteraad vaststellen de regelen, volgens welke ter bestrijding van de kosten van woningverbetering voorschotten worden toegekend. Hierbij is de raad echter gebonden aan voorschriften van den gouverneur generaal, die in den vorm van een besluit zijn gekleed. Daarin worden aan den gemeenteraad meerdere stellige opdrachten gegeven:

De gemeenteraad zal zorgen, dat de bevolking ruimschoots in de gelegenheid wordt gesteld zich te vergewissen, hoe de beoogde verbeteringen moeten worden verricht en dat in het algemeen een scherp toezicht op de wijze van verbetering en op de geregelde terugbetaling van de verleende voorschotten wordt uitgeoefend door daartoe in het bijzonder van gemeentewege aan te stellen personeel.

Op de naleving van de eischen voor het oprichten van nieuwe gebouwen enz. wordt toezicht uitgeoefend door daartoe in het bijzonder van gemeentewege aan te wijzen personeel.

Het toezicht op de uitvoering der ordonnantie, dat zich ook zal uitstrekken over het naleven der evengenoemde eischen, wordt uitgeoefend door den chef van den dienst der pestbestrijding, die zich daarbij houdt aan door hem vast te stellen minimum-eischen, welke vooraf ter kennis van den gemeenteraad worden gebracht.

Ten einde den chef van den dienst der pestbestrijding in staat te stellen het hem opgedragen toezicht uit te oefenen, zullen hem alle gewenschte inlichtingen worden verschaft en in het bijzonder hem onverwijld worden toegezonden geregelde opgaven van de onderzochte en verbeterde huizen en afschriften van de rapporten door het inspecteerend personeel opgemaakt.

Is dit alles nu werkelijk nog zelfbestuur?

Het onderscheid tusschen een zelfstandige rechtsgemeenschap en een aan de landsregeering ondergeschikt ambtenaar schijnt zoek te zijn geraakt. De voorschriften doen veeleer denken aan een conscientieuzen vader, die, nu zijn zoontje voor 't eerst zal gaan loopen, zelf op is van consternatie, den jongen

overstelpt met goede raadgevingen en in zijn zenuwachtigheid zijn spruit, om hem voor vallen te behoeden, met drie touwen in den tafelstoel vastbindt.

Ziet, waartoe onvolledige wetgeving leidt. Decentralisatiebesluit noch Locale raden-ordonnantie kennen het zelfbestuur, zoodat noch vaststaat welk gemeentelijk orgaan daarmede zou moeten worden belast, noch welke bevoegdheden de landsregeering tegenover de plaatselijke zelfstandigheid zou kunnen stellen.

Het eenige artikel, dat hulp zou kunnen verschaffen, is artikel 16 van het Decentralisatiebesluit, dat o.m. inhoudt:

„Wanneer een raad nalaat wat hij naar het oordeel van den Gouverneur-Generaal behoorde te doen. is de Gouverneur-Generaal, na den raad in de gelegenheid te hebben gesteld zich te verantwoorden, bevoegd om bij ordonnantie de noodige voorzieningen te treffen.

Indien daartegen met het oog op den aard der vereischte maatregelen geen overwegend bezwaar bestaat, wordt den raad gelegenheid gegeven om binnen een door den Gouverneur Generaal te bepalen termijn de voorziening zelf tot stand te brengen".

Het zal duidelijk zijn, dat dit artikel, waar het zelfbestuur betreft, onvoldoende is. Het gaat hier om uitvoering van door de landsregeering gestelde regels, waarbij ongetwijfeld het laatste woord aan de landsregeering behoort te zijn. Men mag deze laatste daarbij niet afhankelijk stellen van de medewerking van een uiteraard langzaam werkend veelhoofdig college als de gemeenteraad is, terwijl, loopt b.v. de gemeentelijke pestbestrijding spaak, met het oog op de duizenden levens, die er bij betrokken zijn, ingrijpen door de regeering onmiddellijk moet kunnen plaats vinden, zonder dat zij eerst den raad om verantwoording zal behoeven te vragen en zonder dat zij den langeren weg der wetgeving zal behoeven te volgen.

Bij voorbaat moet een en ander in de wetgeving vastliggen. Een improviseeren, als de nood aan den man is, leidt tot voorschriften als boven weergegeven.

Dat de uitvoering wel eens beter kan zijn dan de voorschriften zelf, blijkt ook hier. In zijn op blz. 32 e.v. opgenomen nieuwjaarsrede kon burgemeester De Jongh verklaren:

„Op het gebied der pestbestrijding werden belangrijke resultaten bereikt. De gelukkige samenwerking tusschen den gouvernementeelen pest-

bestrijdingsdienst en de gemeentelijke diensten maakte de eerste belangrijke overdracht van een deel der algemeene taak op de gemeente tot een succes, zoodat de pestbestrijdingsdienst een dergelijke organisatie ook elders thans de meest gewenschte acht".

Een goed getuigschrift voor de voorschriften mag hierin niet gelezen worden. En wanneer de spreker in diezelfde rede opmerkt:

„De uitvoering der z.g. pestordonnantie en petroleumordonnantie, welke aan den raad in zelfbestuur werd opgedragen, werd wederom overgedragen op den burgemeester. Door deze constructie wordt naast de mogelijkheid van een vlotte uitvoering verkregen, dat ter zake van die uitvoering de burgemeester verantwoordelijk is aan den raad en niet aan de regeering"

dan is er plaats voor de vraag of de voor Semarang getroffen noodregeling het onderscheid tusschen autonomie en zelfbestuur niet op ontoelaatbare wijze uitwischt. Ontoelaatbaar, omdat in het eerste geval de raad, in het tweede geval de regeering voor de uitvoering verantwoordelijk blijft en deze laatste, waar het zelfbestuur betreft, die verantwoordelijkheid kwalijk kan dragen, zoo zich het veelhoofdige raadscollege tusschen haar en den handelenden burgemeester stelt. Voor de ontwikkeling van het jeugdige zelfbestuur lijkt mij de constructie bepaald bedenkelijk; er bestaat gevaar, dat zij de regeering van verdere stappen op dit gebied terugschrikt. Men denke zich in Nederland bij de uitvoering van de distributiewet de gemeenteraden eens tusschen den burgemeester en den minister van landbouw!

Weloverwogen wetsaanvulling blijft noodzakelijk.

Het is te betreuren, dat aan dit zelfbestuur niet eerder aandacht is geschonken. Juist waar, zooals in Indië tot voor kort, plaatselijke actie ontbreekt en in het leven moet worden geroepen, daar bewerkt men met toepassing van zelfbestuur meer dan met autonomie. Bij de laatste wordt overgelaten: de plaatselijke inertie moet zich zelf overwinnen. Bij zelfbestuur, wordt opgedragen: daarbij wordt uit de oude rust opgeprikkeld. Het is zeker geen wonder, dat in Engeland, het klassieke land der vrije instellingen, plaatselijk staatkundig leven in zelfbestuur, het echte selfgovernment, niet in autonomie opbloeide.

Zoo had men in Indië van gewestelijke en plaatselijke kracht

een veel productiever gebruik kunnen maken door op te dragen dan door — gelijk geschied is — af te wachten, of wellicht de gemeenten om meer werk zouden vragen. Door beraadslagend en berustend afwachten ten aanzien van b.v. de zorg voor ziekenhuizen (§ 4 van Hk. III), is men thans zoo ver, dat de twee eerste gemeenten aan den bouw van een nieuw ziekenhuis moeten beginnen. Hoe zouden de zaken gestaan hebben, indien onmiddellijk aan alle gemeenten de zorg daarvoor niet was overgelaten maar opgedragen, onder hooger toezicht?

In zake de behartiging van het onderwijs *) was de gang van zaken evenmin bevredigend; ook hier was van eenige opdracht aan de gemeenten geen sprake. Wel werd omstreeks 1914 door de regeering beslist, dat de locale besturen eventueel op denzelfden voet als particulieren aanspraak zouden kunnen maken op onderwijssubsidies, doch eenige bekendheid werd aan dit oordeel niet gegeven. Zelfs toen de Semarangsche gemeenteraad bij brieven van 17 Februari en 9 Maart 1916 bij de regeering aandrong op de inrichting binnen de gemeente van een tweede openbare hollandsch-inlandsche, een tweede openbare hollandsch-chineesche school en meer inlandsche scholen der 2de klasse, werd in het antwoord over de gemeentelijke bevoegdheden ten deze niet gerept.

In Juni van datzelfde jaar dienden eenige chineesche ingezetenen van Batavia bij den landvoogd een verzoek in om oprichting van meerdere hollandsch-chineesche scholen.

Toen voor het eerst kregen de gemeenten eene vingerwijzing; het antwoord luidde (*L. B.* 1916/1917, blz. 222):

„dat in verband met het tekort aan Europeesche leerkrachten en de talrijke aanvragen van elders om oprichting van scholen, waaronder verscheidene van zeer groote urgentie, aan hun verzoek van regeeringswege voorloopig niet kan worden voldaan, doch dat de Regeering de aandacht van het gemeentebestuur van Batavia heeft gevestigd op het voorschreven verzoek onder mededeeling dat een van gemeentewege op te richten Hollandsch-Chineesche school voor regeeringssubsidie zoude in aanmerking komen".

Nog iets verder ging de regeering, toen zij door den gouverneur van Celebes en Onderhoorigheden den gemeenteraad van

*) Hierover J. F. H. A. Later, Locale raden en het onderwijs, in *L. B.* 1914/1915, blz. 83.

Makasser in overweging deed geven om de begeerde tweede hollandsch-chineesche school van gemeentewege, gesteund door regeeringssubsidie, te openen (*L. B.* 1916/1917, blz. 271).

Deze mededeelingen wekten dadelijk leven, een bewijs alweer voor de vruchtbaarheid van den decentralisatie-akker, die slechts uitziet naar doelmatige bewerking.

In Batavia ging de gemeenteraad er toe over:

I. in beginsel te besluiten dat vanwege de gemeente Batavia in de behoefte aan lagere scholen van eenige categorie (Hollandsch-Chineesche, Hollandsch-Inlandsche, Inlandsche, Europeesche) zal worden voorzien, indien blijkt, dat het Gouvernement tot de oprichting daarvan niet kan overgaan;

II. in beginsel te besluiten, dat vanwege de gemeente Batavia één of meer Hollandsch-Chineesche scholen zullen worden opgericht;

III. in verband met het voorkomende in het voorstel van het lid van den Gemeenteraad, Raden Sosrowerdojo, betreffende de behoefte aan meerdere Hollandsch-Inlandsche scholen, aan de Regeering de vraag te richten of te verwachten is, dat van Harentwege spoedig tot oprichting van één of meer zoodanige scholen in de gemeente Batavia zal worden overgegaan;

IV. vier leden uit den Raad aan te wijzen, die met den burgemeester eene commissie zullen vormen, welke de noodige voorstellen zal hebben te doen, ten einde c. q. tot de oprichting van één of meer gemeentelijke Hollandsch-Chineesche scholen te geraken, met uitnoodiging aan de commissie om hare voorstellen zóó tijdig in te dienen, dat eventueel met den aanvang van den nieuwen cursus 1917—1918 in de behoefte aan Hollandsch-Chineesch onderwijs van gemeentewege zal kunnen worden voorzien.

In Soerabaja deden een tiental raadsleden aan den gemeenteraad het voorstel om een commissie van drie leden te benoemen, ten einde een onderzoek in te stellen naar de behoefte aan inlandsch onderwijs in de gemeente en naar de middelen om aan deze behoefte tegemoet te komen (*L. B.* 1916/1917, blz. 620).

In Semarang volgde evenzeer de instelling van eene commissie (*L. B.* 1916/1917, blz. 320 e.v.). Zij deed in Augustus 1917 aan den gemeenteraad een uitvoerig gedocumenteerd voorstel om in beginsel te besluiten, in het jaar 1918 over te gaan tot de oprichting van twee hollandsch-inlandsche scholen elk met aanvankelijk twee leerjaren; twee hollandsch-chineesche scholen eveneens met aanvankelijk twee leerjaren en een normaal-

school voor de opleiding van onderwijzers voor later te stichten inlandsche scholen der 2e klasse en om voor een en ander de medewerking van de regeering in te roepen.

Naar aanleiding van dit voorstel, waarvan het slot wel doet zien, hoe men bezig was de verhoudingen op hun kop te zetten, vroeg de burgemeester machtiging van den raad om met de regeering in overleg te treden omtrent den te verleenen steun in zake den bouw van drie scholen der 2e klasse.

De tijden veranderen: een plaatselijke autoriteit, die zelf initiatief nemende, den directeur van onderwijs gaat raadplegen!

Jammer, dat al deze actie zoo weinig vruchtbaar zou blijken. Want overdracht van europeesch, hollandsch-chineesch of hollandsch-inlandsch onderwijs aan de gemeenten als stelsel, is, met het oog op de voorziening over geheel Indië in dat onderwijs, waarbij europeesche leerkrachten niet te missen zijn, uitgesloten.

Het gebied, waarop de gemeenten zich wel zullen kunnen bewegen, is dat van het (inlandsch) 2e klasse- en volksonderwijs.

Daarop vestigde de directeur van onderwijs de aandacht van den burgemeester van Semarang, bij het evenbedoelde overleg, waarover *De Locomotief* van 9 October 1917 o.m. het volgende kon mededeelen:

„Wat betreft de actueele kwestie van het gemeentelijk onderwijs, heeft de burgemeester een conferentie gehad met den directeur van onderwijs, waarop deze autoriteit definitief heeft verklaard, dat er van regeeringswege geen bezwaar bestaat tegen de oprichting van twee Hollandsch-inlandsche en twee Hollandsch-Chineesche scholen, indien ten behoeve van die nieuwe inrichtingen geen Europeesche onderwijzers aan den gouvernementsdienst onttrokken zullen worden. Deze onderwijzerskwestie zou dan op de volgende wijze op te lossen zijn: de gemeente laat uit Nederland onderwijzers komen, die evenwel onmogelijk onmiddellijk geschikt kunnen zijn voor het geven van onderwijs aan de Hollandsch-inlandsche en Hollandsch-Chineesche scholen. Die nieuwe leerkrachten worden dan voor een vooraf te bepalen aantal jaren bij het gouvernementsonderwijs gedetacheerd, waartegenover staat, dat het gouvernement voor dien tijd aan de gemeente krachten met indische ervaring bij wijze van detacheering afstaat.

Tegen de oprichting van een normaalschool te Semarang, gelijk de gemeentelijke onderwijscommissie voorgesteld had, opperde de directeur

bezwaren, daar z. i. geen gebrek aan inlandsche onderwijzers bestaat. De regeering richt zooveel normaalscholen op als er noodig blijken te zijn; het argument der raadscommissie, dat voorzien dient te worden in hetgeen het gouvernement laat ontbreken, geldt dus in verband met de normaalscholen niet. Zou er te Semarang een eigen normaalschool komen, dan zou de regeering met de oprichting van één minder kunnen volstaan. Er staan drie nieuwe normaalscholen op Java en drie op de Buitenbezittingen op het programma. In verband hiermede zal de burgemeester den gemeenteraad voorstellen geen normaalschool van gemeentewege te stichten. Wel zal worden voorgesteld direct over te gaan tot de oprichting van scholen der tweede klasse, waarvoor volgens verklaring van den directeur genoeg onderwijzers beschikbaar zijn, zelfs ruim genoeg beschikbaar, in tegenstelling met de voor dit onderwijs benoodigde gebouwen, waaraan gebrek bestaat, daar de B. O. W. niet naar de behoefte mede kan. Bouwt de gemeente dergelijke scholen, dan is de directeur van onderwijs bereid deze van de gemeente over te nemen en er dan gouvernementsinrichtingen van te maken......

De directeur van onderwijs heeft er bij den burgemeester sterk op aangedrongen, dat de gemeente ook volksscholen, z. g. n. dessascholen, ga oprichten, te meer, daar dit soort onderwijs thans op het punt staat verbeterd te worden. Voor de toekomstige landbouwers en koelies zal dit onderwijs voldoende blijken; het onderwijs aan de tweede klas scholen is niet voor ieder bereikbaar, het zou voor allen ook niet door de regeering betaald kunnen worden. Waarom te Semarang geen volksscholen evenals elders? Het is voor veler toekomst niet te gering, indien ze slechts lezen en schrijven kunnen. En als tempering van het verlangen om toch maar 2e klasse-scholen te mogen bezoeken, worden thans die scholen 2e klasse van het derde lesjaar af, beschouwd als vervolgscholen op de volksscholen. Dan heeft op 4 à 5 volksscholen één vervolgschool reden van bestaan Dit systeem zal de regeering blijven volgen, en ook te Semarang van beteekenis blijken....."

Op deze gronden beperkte zich het voorstel van Semarang's burgemeester tot de oprichting van drie scholen der 2e klasse.

De raad wilde echter van een overdracht van die scholen aan de regeering niet weten. Z. i. behoorde daarmede de eerste stap te worden gezet op den weg naar decentralisatie van het onderwijs.

De burgemeester verklaarde zich hierop in beginsel ook voor decentralisatie van het onderwijs, maar achtte *het toch bezwaarlijk zonder staatsrechtelijken basis op dat gebied werkzaam te zijn*; hij kon voorts mededeelen, *dat het in de bedoeling der regeering was gelegen na de totstandkoming van de voorgenomen reorganisatie van bestuur, het volksonderwijs te decentraliseeren.*

Moet de huidige toestand nog onbevredigend heeten, het licht begint toch te dagen.

Voor wie geneigd mocht zijn in deze onderwijs-decentralisatie, die ik mij kwalijk anders dan in den vorm van zelfbestuur kan denken, eene luxe te zien, een maatregel, dien men zich al naar gelieven, wel of niet zal kunnen permitteeren, volgen hier eenige tot nadenken stemmende cijfers.

Neemt men als maatstaf den toestand in Nederland, waar het aantal lager onderwijs genietende kinderen volgens de laatste gegevens 15,42 % van de bevolking uitmaken, dan zal voor Indië gerekend moeten worden op 15 % van ruim 40 millioen = 6 millioen kinderen, die in de termen vallen om lager onderwijs te genieten.

Daarvoor zullen noodig zijn — het aantal kinderen per school geschat op 150 (in Nederland 174, in Indië voor de 2e klasse scholen 155, voor alle inlandsche lagere scholen bij elkaar 71) en het aantal onderwijzers op 1 per 40 leerlingen (in Nederland 1 op 28, in Indië voor alle inlandsche lagere scholen te zamen 1 op 44) — 40,000 scholen en 150,000 onderwijzers.

In 1915 waren aanwezig: 9130 lagere scholen met 650,000 leerlingen en 14,600 onderwijzers.

Noodig zijn: 40,000 lagere scholen met 6,000,000 leerlingen en 150,000 onderwijzers.

Rechtvaardigen deze cijfers niet de vraag of men zich werkelijk kan verbeelden, dat de landsregeering er binnen afzienbaren tijd in zal slagen het feitelijk aanwezige tot het noodige op te voeren, zonder de zeer krachtige medewerking van zeer krachtige zelfstandige gebiedsdeelen?

Nog op een ander gebied heeft zich in den laatsten tijd een stem uit de praktijk voor toepassing van zelfbestuur doen hooren. Het is weder die van den heer D. de Jongh Wzn., die in *L. B.* 1917/1918 op blz. 357 e. v. onder: „Een woningordonnantie voor Java" en in zijn praeadvies voor het achtste decentralisatie congres over Het Woningvraagstuk (*Med.* No. 26) de vraag bespreekt of voor de Indische gemeenten eene regeling in den zin van de Nederlandsche woningwet gewenscht is. Genoemde schrijver beantwoordt die vraag bevestigend, al zal de Indische woningordonnantie belangrijk moeten afwijken van

bedoelde wet. En als eerste punt zal die ordonnantie aan de locale ressorten *een taak* hebben op te leggen.

„De groote gemeenten"

— zoo wordt deze zienswijze toegelicht —

„reeds vrij krachtig bewerktuigd, met een gevestigd crediet en eenigszins reeds werkend onder den druk en met den steun der openbare meening, zouden wellicht voor den eerstkomenden tijd, ook zonder algemeene regeling en leiding, aan het werk kunnen gaan, maar met de gewesten en kleine gemeenten, die toch de overgroote massa der bevolking te verzorgen hebben, staat de zaak veel slechter. Daar werd en wordt nog niets gedaan en toch is op hun gebied de volkshuisvesting niet minder slecht dan in de groote gemeenten — cholera, pest, typhus, malaria en mijnwormziekte heerschen er niet minder hevig.....

Wantrouwen is een leelijk woord, maar ieder, die onpartijdig en met kennis van zaken oordeelt, zal moeten vaststellen, dat het ook de Indische locale ressorten ten deze ontbreekt aan doorzicht, ondernemingsgeest en .... aan de middelen ....

Leiding en steun, zoonoodig ook dwang, zijn dus hier te lande even noodig gebleken als in Nederland."

Mr. J. Riphagen, die op het zesde decentralisatiecongres de besprekingen over zelfbestuur mondeling inleidde (blz. 106), kon nog slechts concludeeren, dat toekenning van zelfbestuur aan locale ressorten hoogstens „wenschelijk" was en dat invoering daarvan, bij wijze van proef, met het onderwijs zou kunnen beginnen.

Mr. B. H. Drijber, die voor dat congres een praeadvies bewerkte (blz. 105) ging reeds verder, toen hij op blz. 8 van zijn advies schreef:

„Consequente doorvoering van decentralisatie in het staatsbestuur sluit autonomie en zelfbestuur — takken van één stam — in ....

De ambtenaarsregeering heeft, het kan erkend, in deze kolonie, vooral in het binnenland, goed werk verricht. In de organisatie-periode is een kolonie op dit regeeringssysteem aangewezen. Er komt echter een tijd, dat ook de koloniale maatschappij aan het ambtenaars-regime ontgroeit. Dit tijdperk is hier voor de grootere gemeenten ingetreden. ...."

Ook dit inzicht moet als verouderd worden aangemerkt. Daarvoor moet in de plaats treden eene conclusie, die niet alleen spreekt van wenschelijkheid doch van noodzakelijkheid en tevens alle locale ressorten omvat.

HOOFDSTUK VI.

DE REGEERINGSORGANEN EN DE DECENTRALISATIE.

---

§ 1. Algemeene ambtelijke houding tegenover de decentralisatie.

Er kan niet genoeg de nadruk op worden gelegd, dat de decentralisatie als iets geheel nieuws en onbekends in Indië kwam. Onbekend maakt onbemind. Dat heeft zij rijkelijk ervaren. Niet alleen den in centraliseerenden geest opgevoeden bureaux en hunnen ambtenaren, die hierbij door de antecedenten in den steek werden gelaten, maar welhaast allen, die met haar in aanraking kwamen, stonden de handen verkeerd. Zoo geven de eerste tijden heel wat vreemds te zien. *)

De voorzitter van een gewestelijken raad trachtte op een tweetal plaatsen de overvaarten over de grensrivier van zijn gewest door flinke bruggen te doen vervangen. Die overbruggingen bleken later van zoo algemeen belang te zijn, dat zij tot stand komen zonder dat dit het gewest iets zal kosten. Toen durfde de resident dáárop nog niet te hopen en, met het oog op de, uit § 2 van hoofdstuk IV bekende, geringe draagkracht der gewestelijke financiën en den voor dergelijke projecten voorgeschreven officieelen weg (men vergelijke hoofdstuk II § 7), wendde hij zich tot den chef der betrokken waterstaatsafdeeling, den officieelen technischen voogd van zijn ressort. Ziehier het antwoord door dezen gezaghebbende op eigen gezag gegeven:

„In antwoord op Uw renvooi van .... deel ik UHEdG. mede, dat op geen regeeringshulp behoeft te worden gerekend ter bestrijding van

*) Een rechterlijke vergissing in *L. B.* 1915/1916, blz. 361/363.

het door den Gewestelijken Raad van X te dragen deel van de kosten voor den bouw der bruggen bij Y en Z, waar U vermeent, dat gedurende eenige jaren daarvoor ƒ 30,000 per jaar door den Gewestelijken Raad kan worden besteed.

Hoogstens zal n. b. m. sprake kunnen zijn van een door de Regeering te verstrekken renteloos voorschot, voor het geval de Nederlandsch-Indische Spoorweg Maatschappij *) met geleidelijke afbetalingen geen genoegen neemt.

De vraag is echter gemotiveerd of de staat, waarin de in het gewest X ver- verkeerende en aan den Gewestelijken Raad overgedragen werken verkeeren, wel van dien aard is, dat eene uitgave van ƒ 30,000 gedurende een aantal jaren voor dit doel wel aan te bevelen is en dit bedrag niet beter op andere wijze zou kunnen besteed worden".

Van eenzelfde gebrek aan inzicht in het karakter van de nieuwe plaatselijke ressorten getuigde een meeningsverschil tusschen den hoofdinspecteur, chef van den dienst der staatsspoorwegen op Java en het gemeentebestuur van Batavia (*L. B.* 1913/1914, blz. 41), dat op verzoek der regeering een paar nieuwe wegen had aangelegd, die de baan van den staatsspoorweg kruisten. De hoofdinspecteur stelde zich op het standpunt, dat de gemeente Batavia nu evenals een particuliere ondernemer, die particulier werk aanlegt dat den spoorbaan kruist, „gebruikster" van de nieuwe overwegen was; dat aan die gemeente vergunning tot dat gebruik zou moeten worden verleend door den spoorwegdienst en hiervoor door den laatste eene zekere recognitie zoude mogen worden geheven! De gouverneur generaal zelf moest optreden, om de locomotief weer in het rechte spoor te brengen. In 1915 was diens tusschenkomst weer noodig. Toen ging het tusschen denzelfden tak van dienst en het gewest Pasoeroean, dat door een ondergeschikt spoorwegambtenaar een goede honderd aan het gewest toebehoorende, langs een gewestelijken weg geplante boomen had zien omhakken en den hiërarchieken ladder tot Buitenzorg toe moest opklimmen om zijn rechten erkend te zien.

Van de gedachte: gemeente of gewest = „particulier" schijnt meermalen een sterke bekoring te zijn uitgegaan. Nog in 1916 werd een landsdienaar, die als adjunct-secretaris in dienst der gemeente Semarang overging, bij gouvernementsbesluit eervol

*) Die de bruggen tegelijk met trambruggen voor haar eigen bedrijf zou doen leggen.

uit 's lands dienst ontslagen wegens.... overgang in particulieren dienst (*L. B.* 1915/1916, blz. 581).

Doch dit alles *) is hors d'oeuvre, zal men geneigd zijn te zeggen.

Binnen de wettelijke grenzen ging het nauwelijks beter. We zagen reeds, hoe de financieële politiek der regeering voerde tot zeer diepgaande inmenging ten aanzien der locale werken. Iedere regeeringsbijdrage voor buitengewoon kostbare werken vereischte adviezen der algemeene regeeringsorganen, die daarbij steeds weer neiging vertoonden om te gaan zitten op den stoel der plaatselijke besturen. Een brug hier? Welneen, ginds. De plaatselijke deskundigen willen haar eene breedte geven van 4.50 M. Welneen, 4 M. is voldoende. En zoo vervolgens.

De locale wetgeving mocht zich in even groote belangstelling verheugen.

Artikel 41 der Locale raden-ordonnantie bepaalde in zijn oorspronkelijken vorm, dat de reglementen van orde voor raadsvergaderingen niet in werking treden dan na door den gouverneur generaal, den raad van Nederlandsch-Indië gehoord, te zijn goedgekeurd, eene bepaling die steeds zoo verstaan is, dat iedere wijziging eveneens aan hoogere goedkeuring moest worden onderworpen. Zij kwamen niet zonder groote zorg ter wereld.

De regeeringscommissaris voor de decentralisatie zorgde zelf voor een ontwerp en zond dit den raden toe. Was de raad tot een besluit gekomen, dan vatten de hoogere autoriteiten hun taak aan. Was het reglement voor een gemeenteraad bestemd, dan adviseerde eerst de resident, daarna de regeeringscommissaris. Hunne opmerkingen werden ter algemeene secretarie afgewogen, nieuwe feilen werden mogelijk ontdekt. Nu nam de raad van Indië het reglement in gezette overweging en eindelijk werd de gouverneur generaal — de woorden zijn historisch — er mede lastig gevallen. Dit overleg eischte tijd en papier.

Een reglement, dat ingediend werd bij schrijven van 18 Mei 1907 gaf, na den voorgeschreven weg te hebben afgelegd, den gouvernementssecretaris op 3 Juli d. a. v. aanleiding tot een epistel van vier folio bladzijden.

---

*) Men zie ook Jos. Suys, De regeering, hare ambtenaren en de locale raden, in *L. B.* 1914/1915, blz. 21.

De gemeenteraad van Palembang had zich verstout in zijn reglement de bepaling op te nemen, dat de oproepingsbriefjes voor eene gemeenteraadsvergadering, spoedeischende gevallen uitgezonderd, minstens 24 uren vóór de vergadering moesten worden verzonden. Ziet daarop de hoogste koloniale regeeringsmachten aan het beraadslagen of die termijn voor Palembang niet te kort was. Het oordeel viel ongunstig uit: de goedkeuring werd geweigerd.

Wilde men in andere gevallen al niet zoo ver gaan, dan viel er toch wel het een ander bij regeeringsschrijven of door den regeeringscommissaris onder de aandacht van het betrokken college te brengen. Toen in een reglement het uur van aanvang der vergaderingen was opgenomen, zulks op voorstel van een raadsvoorzitter, die meende dat de Locale raden-ordonnantie dit eischte, schreef de regeeringscommissaris den voorzitter, dat zijne in de raadsvergadering gemaakte opmerking op een misverstand berustte en dat bedoelde vermelding van het vergaderingsuur in de notulen het nadeel heeft, dat wanneer de raad eens op een ander uur zou willen vergaderen, daarvoor eerst een door de regeering goed te keuren wijziging van het reglement van orde zou noodig zijn.

Den gemeenteraad van Medan bereikte, bij het goedgekeurde reglement, de wenk, dat het wenschelijk was om daarin alsnog eene bepaling op te nemen, dat desvereischt de notulen van eene vergadering geheel of gedeeltelijk staande de vergadering kunnen worden goedgekeurd. Immers, ontbrak zoodanige bepaling, dan zou eene goedkeuring van de notulen staande de vergadering uitgesloten zijn en zouden voorstellen aan de regeering, die volgens de voorschriften vergezeld moeten gaan van een extract uit de goedgekeurde notulen, ook wanneer zij met den meesten spoed moesten worden behandeld, steeds tot een volgende raadsvergadering moeten blijven liggen.

Belasting- en strafverordeningen werden langen tijd op gelijke wijze behandeld. Hooger (blz. 210 e.v.) bleek reeds met welken tegenspoed de locale raden bij hunne belastingplannen te kampen hadden. Hun verordeningen ging het niet fortuinlijker; telkens werden nieuwe fouten ontdekt, zelfs in reeds goedgekeurde voorschriften.

De raad der gemeente Semarang had, in nagenoeg woordelijke navolging van een reeds door de regeering goedgekeurd Soerabajaasch voorbeeld, eene „verordening tot heffing eener belasting op de openbare vermakelijkheden" vastgesteld. Enkele artikelen daarvan bevatten de uitdrukking „ter beoordeeling van den voorzitter van den gemeenteraad". Daardoor zou, meende nu de regeering, aan den rechter de beoordeeling worden onttrokken of in een bepaald geval terecht belasting is gevorderd enz., zulks in strijd met het beginsel onzer rechtsordening, dat burgerlijke vorderingen en de beoordeeling of een strafbaar feit is gepleegd, uitsluitend tot de competentie van den rechter behooren.

Alsof, indien dit de bedoeling der gewraakte zinsnede was, deze werkelijk dit beginsel onzer rechtsordening ter zijde had kunnen zetten!

Aan Semarang kostte deze „fout" meer dan een half jaar belasting. En zoo gewichtig werd de zaak gevonden, dat aan Soerabaja verzocht werd deze feil in hare goedgekeurde verordening alsnog te herstellen. Het regeeringsonderzoek dezer verordening had drie kwart jaar en dus aan die gemeente negen maanden belasting gekost. Hoe slecht dit gelegen kwam, leerde hoofdstuk IV.

Twee uit vele.

De strafverordeningen bereikten de landsregeering niet; zij waren onderworpen aan het toezicht van den directeur van justitie. Blijkens artikel 55 der Locale raden-ordonnantie in zijn oorspronkelijke redactie, omvatte dit toezicht de geheele verordening. Sedert Ind. St. 1908 No. 262 in werking is getreden, rust op genoemd departementschef echter de verplichting om de verordening, zoo zij niet valt in de groep die de goedkeuring der regeering behoeven, in de Javasche Courant te plaatsen, indien hij „tegen de strafbepalingen en de daarmede rechtstreeks verband houdende voorschriften geen bedenkingen heeft." Verandering van administratieve praktijk was hiervan echter niet het gevolg, want de regeering oordeelde (*L. B.* 1914/1915, blz. 548), in afwijking van het inzicht van den directeur van justitie, dat de omstandigheid, dat alleen aan de voorzitters van locale raden bij wettelijk voorschrift bepaaldelijk opgedragen is, de

beslissingen dier raden te toetsen aan de eischen van wet en algemeen belang (artikel 19 der Locale raden-ordonnantie) niet wegneemt, dat alle administratieve organen van het centraal gezag evenzeer daarop behooren toe te zien, voorzoover het hun aangaat en hun mogelijk is. Daartoe behoefden zij niet bij speciale wettelijke bepaling te worden verplicht, noch bij speciale aanschrijving te worden uitgenoodigd, omdat het uit den aard der zaak tot hun werkkring als landsdienaar behoort, tegen te gaan wat de aan hunne zorg toevertrouwde onderdeelen der staatszorg schaden kan. Komt derhalve, hetzij door de Javasche Courant, hetzij door de toepassing van artikel 21 alinea 4 of artikel 55 alinea 1 der Locale raden-ordonnantie, dan wel op welke andere wijze ook, ter kennis van den directeur van justitie eene beslissing van een localen raad, welke onvereenigbaar is met algemeene verordeningen, die tot het terrein van zijn departement behooren, of die eenig aan de zorg van dat departement opgedragen algemeen belang benadeelen, dan behoorde het tot 's directeurs taak, die beslissing ter vernietiging bij den gouverneur generaal voor te dragen.

Geschiedde zoodanig voorstel niet, dan bleef de regeering weliswaar buiten geding, maar dan stond het den directeur van justitie toch vrij om aan de betrokken locale raden mede te deelen niet alleen de tegen de afkondiging bestaande bedenkingen met betrekking tot de strafbepalingen en de daarmede rechtstreeks verband houdende voorschriften, maar ook die bezwaren van anderen aard, welke naar zijn oordeel van zooveel gewicht waren, dat, werd daaraan niet tegemoet gekomen, hij zich genoodzaakt zou zien de verordening na afkondiging ter vernietiging bij de regeering voor te brengen. Op dit laatste kon hij den betrokken raad al dadelijk voorbereiden.

Dergelijke opvattingen, hoewel theoretisch niet geheel onverdedigbaar, bleken in hare toepassing noodlottig. Want zij bleven een afwegen van alle deelen der verordening, ook buiten de strafbepalingen en de daarmede rechtstreeks samenhangende voorschriften, noodig maken.

Een bloempje der ambtelijke censuur op strafverordeningen

gaf Mr. I. HEN op de eerste decentralisatiebijeenkomst (*Med.* No. 1, blz. 12/13) ten beste:

„Moest"

— aldus las hij uit een schrijven van den directeur van justitie aan den Bataviaschen gemeenteraad voor —

„een zeker artikel uit eene verordening aldus gelezen worden, dat strafbaar is de menner-koetsier, die gekleed is in kleeding, welke tevoren door het hoofd van plaatselijk bestuur is afgekeurd, zoodat er dus geen overtreding kan zijn, zonder dat die afkeuring heeft plaats gehad, in welk geval bij eene strafvervolging de *rechter* zal hebben te beslissen of werkelijk de bepaling overtreden werd d. w. z. of werkelijk de menner-koetsier gekleed is in eene door het genoemde bestuurshoofd afgekeurde kleeding, dan bestaat tegen dit voorschrift geen bezwaar. Zulks zal tevens het geval zijn, indien aan bedoeld voorschrift de strekking wordt toegekend, dat steeds van alle .... broeken, baadjes en hoofddoeken van menners-koetsiers voorafgaande keuring door het hoofd van plaatselijk bestuur moet plaats hebben, vermits alsdan de overtreding van *dat* voorschrift ter beoordeeling des rechters zou staan.

Nochtans laat de redactie van de hier besproken aanvulling een geheel andere lezing toe, n.l. strafbaarstelling van het gebruik van kleeding door den menner-koetsier, welke meergenoemd bestuurshoofd niet behoorlijk of niet zindelijk acht, ook zoo deze zijn meening niet *a priori* in den vorm van een bevel, doch *post hoc* heeft uitgesproken. Bij eene zoodanige uitlegging is niet 's voorzitters *bevel*, doch zijn *oordeel* een element van het delict en wordt het oordeel, of de overtreding in een concreet geval begaan is of niet, onttrokken aan den rechter en opgedragen aan den voorzitter, hetgeen in strijd is met het naar onze rechtsordening eenig mogelijke beginsel, dat den rechter uitsluitend toekomt het oordeel over .... de zindelijkheid van de broeken van menners-koetsiers!"

Bovendien noopte de verantwoordelijkheid, zooals zij bij aanvaarding van het hooger weergegeven standpunt op den directeur van justitie rust, dezen om, waar hij zich zelf tot oordeelen niet bevoegd achtte, voorlichting te zoeken bij zijne ambtgenooten: de plaatselijke verordening reist de regeeringskantoren door, alsof er geen decentralisatie bestaat.

Nog in 1915 kon het bestuur der vereeniging voor Locale Belangen in zijn tot de eerste kamer gericht verzoekschrift (men vgl. blz. 111) klagen:

„dat de Locale Raden nu herhaaldelijk moeten ondervinden, dat de ter voldoening aan deze bepaling aan den Directeur van Justitie toegezonden

verordeningen aan een algemeen onderzoek onderworpen worden, ook wat betreft de wenschelijkheid en doelmatigheid der daarin getroffen regelingen, en dat de verordeningen te dien einde worden doorgezonden naar andere Departementen en autoriteiten, wier bezwaren dan door den Directeur van Justitie ter kennis van de Raden worden gebracht; dat deze wijze van behandeling de afdoening dikwijls ten zeerste vertraagt en in strijd is zoowel met de letter als met de strekking van artikel 55 Locale Raden-ordonnantie; dat tengevolge van deze omstandigheid dan ook bij sommige Locale Raden de neiging ontstond om de door andere Raden aangenomen en goedgekeurde verordeningen te copieeren, waarbij zij dan somtijds de verrassende ervaring opdoen, dat tegen de bepalingen, die reeds elders werden vastgesteld en ten Departemente werden goedgekeurd, plotseling ernstige juridische bezwaren worden ingebracht." *)

Is in een en ander geleidelijk verbetering gekomen, die in 1911 aanving, toen bij Ind. St. No. 237 de bemoeienis van den raad van Indië in tal van locale aangelegenheden van minder belang werd uitgeschakeld, en moet men zich hier voor generaliseeren hoeden, het trekt toch de aandacht, hoe spoedig de in het voorjaar van 1916 opgetreden nieuwe gouverneur generaal, die zich een krachtig voorstander der decentralisatie toonde, de verhouding tusschen haar en de „ambtelijkheid" had doorzien.

Reeds op 3 Augustus van dat jaar ging op zijn last het volgend, in *L. B.* 1916/1917, blz. 188/189 opgenomen regeeringsschrijven aan de hoofden der departementen van algemeen bestuur af:

„Zonder op bepaalde feiten het oog te hebben, is bij den Gouverneur-Generaal de vraag gerezen of wel alle takken van dienst en alle ambtenaren steeds *ten volle* zijn doordrongen van het groote belang van het welslagen van de decentralisatie, bedoeld in de artikelen 68*a*, *b* en *c* van het Regeeringsreglement; weliswaar veronderstelt Z. E. geen onwil om mede te werken met het ernstig streven der regeering, zoowel in Nederland als hier te lande, om in Indië autonome gebiedsdeelen te scheppen, doch het komt Haar niettemin denkbaar voor, dat sommige gouvernementsambtenaren te goeder trouw, wijl geschoold in een centraliseerende richting, de meening blijven toegedaan, dat de tot hun werkkring behoorende bestuursuitoefening of werkzaamheden bij de locale raden niet in bevoegde handen zouden zijn.

Naar aanleiding hiervan heb ik de eer, op last van den Landvoogd, U. H. E. G. te verzoeken, wanneer mocht blijken, dat een aan U ondergeschikte ambtenaar in dezen niet het juiste standpunt weet in te nemen, den betrokkene terecht te wijzen en ook overigens niets na te

*) Men zie ook *L. B.* 1914/1915, blz. 49[illegible].

laten wat kan strekken om het welslagen der decentralisatie te bevorderen.

Inzonderheid is het de wensch van den G. G., dat in alle voorkomende gevallen de locale besturen *zooveel mogelijk* in de gelegenheid zullen worden gesteld de belangen van hunne ressorten bij voorgenomen landswerken, bedrijven of inrichtingen te bepleiten en dat niet alleen uit het oogpunt van de keuze der benoodigde terreinen, maar in den meest uitgebreiden zin".

§ 2. Het regeeringskantoor voor de decentralisatie.

In het voorafgaande is reeds meermalen terloops van den ambtelijken leider der decentralisatie, den regeeringscommissaris, later den adviseur, melding gemaakt. Een bespreking van de algemeene ambtelijke houding tegenover de decentralisatie zou onvolledig zijn, zoo zij ook niet de taakopvatting van dezen leider tot voorwerp van onderzoek maakte. Zijn ambtsplichten leert men kennen uit de Instructie voor den Regeerings-Commissaris voor de decentralisatie, vastgesteld bij besluit van 22 Januari 1904 No. 20 (bijblad Nos. 5976, 6344, 6399 en 6433), later toepasselijk gemaakt op den Adviseur voor de decentralisatie (bijblad 7717). In hoofdzaak bestaan zij in het doen van de noodige voorstellen aan den gouverneur generaal tot uitvoering van de wet van 23 Juli 1903 (Ind. St. No. 329), het geven van advies over alles, wat op de uitvoering dier wet betrekking heeft, en eindelijk het geven van de noodige voorlichting ter zake aan alle betrokken autoriteiten. In verband hiermede is hij bevoegd van andere autoriteiten de inlichtingen en gegevens te vragen, die hij tot uitvoering zijner taak noodig oordeelt.

Toen de eerste regeeringscommissaris verdween in den ambtelijken schemer van den raad van Nederlandsch-Indië stonden het Decentralisatiebesluit, de Locale raden-ordonnantie, de voorschriften betreffende het beheer der geldmiddelen van gemeenten in het staatsblad; de gemeenten Batavia, Meester Cornelis en Buitenzorg waren ingesteld. Er bleef zijn opvolger nog veel te doen over: inrichting van dertien nieuwe gemeenten, van vijftien gewesten, van het Cultuurgebied der Oostkust van Sumatra; een reeks ordonnanties, waarvan hier alleen wordt genoemd die tot regeling van de verkiezing van tot de europeanen of met hen gelijkgestelden behoorende leden van gemeenteraden en hetgeen daarop betrekking heeft; voorts herhaalde herziening

der Locale raden-ordonnantie in verband met door de praktijk aangetoonde gebreken. Inderdaad een omvangrijke arbeid, die eerbied afdwingt. Daarnaast had deze hoofdambtenaar wenken en inlichtingen te geven aan de raadsvoorzitters, en voorts werd op een groot deel van zijn arbeidskracht beslag gelegd door „het houden van zooveel mogelijk toezicht op de handelingen der locale raden, ten einde te voorkomen — wat vooral in den aanvang licht mogelijk was — dat de bepalingen, den werkkring dier raden betreffende, minder stipt worden opgevolgd". Ten einde hem althans bij het laatstgenoemde deel van zijn werk, dat voor één man teveel dreigde te worden, de onmisbare hulp te verzekeren, wees een regeeringsschrijven van 10 April 1906 (bijblad No. 6497) de hoofden van gewestelijk bestuur op de noodzakelijkheid, dat die bepalingen stipt werden opgevolgd. Vooral in den aanvang achtte de landvoogd het licht mogelijk, dat b. v. bij het comptabel beheer, bij af- en overschrijvingen, opmaken en wijzigingen van de begrootingen enz. fouten werden begaan. Het aangewezen middel om het begaan van fouten en het plaats vinden van onregelmatigheden zooveel mogelijk te voorkomen, was gelegen in een nauwkeurig toezicht van de betrokken hoofden van gewestelijk bestuur op de beslissingen der locale raden; — nauwgezette voorbereiding van de raadsbesluiten, en zoo noodig toepassing van artikel 19 der Locale raden-ordonnantie (ter vernietiging bij de regeering voorbrengen van beslissingen, die strijden met de wet of het algemeen belang); — alsmede het vragen van inlichtingen aan den regeeringscommissaris voor de decentralisatie bij elken twijfel omtrent de juiste bedoeling en de toepassing der bepalingen.

Deze brief is teekenend voor de beteekenis van het ambt van decentralisatie-leider in diens eigen oogen, in die der regeering en als gevolg daarvan in de oogen der plaatselijke ambtenaren en raden. De in de instructie genoemde „voorlichting aan de betrokken autoriteiten", door den regeeringscommissaris „wenken en inlichtingen" genoemd, ontaardde — het trok reeds de aandacht bij de wegenbelasting (blz. 210) en de reglementen van orde voor de raadsvergaderingen (blz. 243) — in de toezending van ontwerpen, die de locale besturen maar te volgen hadden. Deed een raadsvoorzitter van afwijkende inzichten blijken, dan

liep hij gevaar bij de regeering „ter afdroging" te worden voorgedragen.

Toen een gewestelijke raad, ingevolge artikel 69 der Locale raden-ordonnantie, zijn voorzitter machtigde om zoonoodig zonder 's raads beslissing in te roepen over te gaan tot handelingen, die den begrootingspost voor onvoorziene uitgaven dan wel andere posten bezwaren, mits tot geen hooger bedrag dan achtereenvolgens ƒ 1000 en ƒ 2000.—, meende het decentralisatie-bureau bezwaar te moeten opperen. Want..... alle in 1907 ingestelde en de voornaamste van de in 1908 in het leven geroepen raden hadden de bedoelde bedragen gesteld op ƒ 500.— en ƒ 1000.— en deze raad liet nu, door maar zonder discussie en zonder over eenige ervaring in deze te beschikken die bedragen te verdubbelen, zonder noodzaak aan 's raads voorzitter meer over dan de locale omstandigheden vorderden....

Een ander maal meende het bureau, dat van regeeringswege aan een gewestelijken raad diende te worden opgemerkt, dat de raad in den aanhef van zijn besluit op een verkeerd staatsblad had gelet en.... verzuimd had aan zijn besluit een nummer te geven!

In beide gevallen was het der regeering zelf te machtig. Maar uit beide feiten spreekt luide de overheerschende geest, die ook de instructie voor den regeeringscommissaris ontwierp en blind was voor het feit, dat niet het bureau, maar de ingezetenen en de plaatselijke ambtenaren de eigenlijke uitvoerders waren van de wet van 1903. Ware die geest anders geweest, het woord „overleg" met de locale besturen had niet in de instructie ontbroken, de „naleving van bepalingen" zou niet op het eerste plan zijn gebracht. Nu werd slechts behoefte gevoeld aan het verstrekken van voorlichting aan den gouverneur generaal en van bevelen aan de lieden daarbeneden, ten opzichte van wier gedragingen overigens een afwachtende critische houding kon worden aangenomen. Het is de typische nawerking der oude centralisatie, die, ondanks haar uitnemende bedoelingen, de werkelijkheid der decentralisatie niet vermag te verstaan: het bureau zal en moet te zijner tijd wel voor alles zorgen, de rest mag afwachten.

Aan ijver en toewijding hapert het waarlijk niet; de vele

omzendbrieven, die het decentralisatiekantoor het licht deed zien, verraden studie in de Nederlandsche schrijvers. Gaat het om Indisch wegenrecht, het over moederlandsch wegenrecht door den geleerden SCHEPEL geschreven standaardwerk wordt, zij het zonder resultaat, niet vergeten. In de op blz. 214 genoemde belastingcirculaire spreken Nederlandsche theoretici een krachtig woord mede, de draagkrachtdoctrine doet zich er in hooren. Ongetwijfeld ontvloeide aan dezelfde bron een in bijblad No. 6465 opgenomen aanschrijving van 2 April 1906 ten betooge, dat ingeval de door den dienst van het rooiwezen te heffen retributies in de gemeentekas gestort worden, de gemiddeld te verwachten opbrengst hoogstens zal mogen stijgen tot het bedrag der kosten door de gemeente en de z.g. rooimeesters *in het belang van het rooiwezen* te maken. In algemeenen zin wordt die les herhaald in een regeeringsschrijven van 12 Mei 1910 (bijblad No. 7221), dat o.m. onder de aandacht der locale raden brengt:

„dat, zij het ook dat aan de..... (retributies) in het algemeen niet de eisch van uitsluiting van alle winst behoeft gesteld te worden, heffingen, die overmatig zijn, als zijnde in strijd met het algemeen belang, niet zullen kunnen worden toegelaten, terwijl speciaal bij heffingen, welke de Inlansche bevolking treffen, groote matigheid zal zijn te betrachten. Wat meer in het bijzonder betreft betalingen voor het gebruik of voor het schoonhouden van pasars, te dien opzichte acht Z.E. het beoogen van winst, hoe gering ook, in elk geval in strijd met het algemeen belang; ook de onder N⁰. 6465 van het bijblad opgenomen beslissing ten aanzien van rooigelden blijft voorshands gehandhaafd".

De nooden der praktijk bleven aan dit alles vreemd. Voelde de steller der laatste circulaire reeds hun ijzeren greep, toen hij in haar laatsten regel het woord „voorshands" invoegde?

De ervaring leerde den localen raden, dat zij de keus hadden tusschen verwaarloosde pasars zonder retributies of hygiënische bloeiende pasarbedrijven, die zeer goed een buitengewone bijdrage ten behoeve der algemeene uitgaven konden dragen.

Ziehier een lijstje, waaruit zich laat berekenen wat eenige gewesten uit hunne pasarbedrijven gedurende de laatste jaren,

blijkens de begrootingen van inkomsten en uitgaven, trekken:

GEWESTEN.	Jaren.	Inkomsten uit het pasarbedrijf.	Uitgaven voor het pasarbedrijf.	Rente en aflossing voor leeningen ten behoeve van het pasarbedrijf.
Bantam	1916	*f* 16,300	*f* 12,392	*f* —
„	1917	„ 16,960	„ 11,317	„ —
Cheribon	1916	„ 20,900	„ 10,042	„ —
Semarang. . . .	1917	„ 90,720	„ 79,897	„ —
Madoera	1916	„ 77,700	„ 45,473	„ —
„	1917	„ 94,000	„ 40,753	„ 3,800
Banjoemas . . .	1916	„ 22,000	„ 12,572	„ —
„ . . .	1917	„ 26,000	„ 14,936	„ —
Madioen	1916	„ 58,000	„ 51,520	„ —
„	1917	„ 75,000	„ 69,000	„ —
Kediri	1916	„ 40,000	„ 18,582	„ 7,915
„	1917	„ 120,000	„ 37,892	„ 21,493

De regeering was wijs en deed er het zwijgen toe.

De oplossing dezer (schijnbare?) tegenstrijdigheid geeft het decentralisatieverslag 1916/1917, blz. 273 met deze woorden:

„Hierbij sluit aan de mededeeling...... dat wat de betaling voor het gebruik of voor het schoonhouden van pasars betreft, de Regeering het beoogen van winst, hoe gering ook, in strijd acht met het algemeen belang. Voor „pasars" hier eigenlijk te lezen *„pasarterreinen"*; met betrekking tot betalingen voor het gebruik van *zit-* of *staanplaatsen* in pasarloodsen geldt toch — zooals blijkt uit den aan den Directeur van Justitie gerichten B. G. S. van 19 December 1910 N⁰. 2885 — niet bedoelde eisch, maar de in den B. G. S. in Bb. N⁰. 7221 vooropgezette *algemeene regel*, dat heffingen als waarvan hier de rede is, die overmatig zijn, niet zullen kunnen worden toegelaten en dat in 't bijzonder bij heffingen, welke de Inlandsche bevolking treffen, groote matigheid zal zijn te betrachten".

Ook bij deze toelichting blijft wel een en ander te vragen over, b.v. of men de bovengegeven cijfers wel eens in het licht dier circulaires heeft onderzocht. Het antwoord zou ontkennend moeten luiden en dus . . . . .

De aftocht had beter kunnen plaats vinden door algeheele intrekking der brieven; de zaak is bij de locale raden in goede handen.

Wanneer heeft die erkenning zich in de eerste tijden ooit uit het decentralisatiebureau doen hooren?

Zeker, in de op blz. 25/26 gegeven aanhalingen uit de — voor deze gedeelten op dit bureau ontworpen — koloniale verslagen, valt zeker vaderlijk welgevallen niet te miskennen. Dat was voor het publiek. Maar het eigenlijk oordeel spreekt uit de beruchte belastingcirculaires (blz. 212 e.v.) of de uitlatingen, waartoe het leeningvraagstuk aanleiding gaf (blz. 219). Hier nadert men de kern der zaak: het gebrek aan vertrouwen in de toekomst der decentralisatie, aan inzicht in wat zij voor Indië beteekende, de slechtst denkbare leidslieden op den weg der ontwikkeling. Na het eenige malen copieeren van de Nederlandsche gemeente, het inderdaad zonder leidende gedachten inrichten van vijftien quasi-gewesten op Java, en het ontwerpen en invoeren van een kiesstelsel voor de aan de europeanen toegewezen gemeenteraadszetels had de decentralisatie haar grootsten omvang bereikt. Een integreerend levend deel van het Indische staatsorganisme zou zij niet kunnen worden. Tot uitbreiding over de buitengewesten zag men geen kans. Het inzicht, dat de dringend noodzakelijke hervorming van het Indisch bestuursstelsel alleen langs den weg van voortgezette decentralisatie in den zin van de wet van 1903 te bereiken was, ontbrak geheel.

Vandaar, dat de leiding aan het decentralisatie-bureau ontviel en overging in handen van den heer De Graaff, toen deze de bedoelde hervorming langs den weg van reorganisatie van het bestuurscorps trachtte te bereiken en aan die reorganisatie als onafscheidelijk toevoegsel ook de inrichting van grootere — en later ook kleinere — zelfstandige gebiedsdeelen toevoegde. Reeds in 1907, bij de keuze van het gewest als naast de gemeente in te richten zelfstandig gebiedsdeel, deed de in het geheim opgroeiende reorganisatie—De Graaff haren invloed gelden. Na 1909 wies haar aantrekkingskracht bij den dag en weldra had zij de decentralisatie van 1903 tot algeheelen stilstand gebracht. Bij de Indische ontwerp-begrooting voor 1913 schreef minister De Waal Malefijt bij de bespreking van van het accres-vraagstuk (men vgl. hooger blz. 204/205) ronduit, dat

„ten opzichte van de gewesten.... eene beslissing (nopens dit vraagstuk) (kan) uitgesteld worden tot de invoering van de voorgenomen bestuurs-reorganisatie".

Vanwaar zou het decentralisatiebureau, dat zelf geen koers kon sturen, kracht tot verzet gevonden hebben?

§ 3. Oordeel over het decentralisatiekantoor.

Het zal geen verwondering wekken, dat bij de in de vorige paragraaf geteekende taakopvatting van het decentralisatie-kantoor, botsingen tusschen dit laatste en de locale raden en ambtenaren niet zijn uitgebleven. De golven sloegen soms zeer hoog op. Men vond den regeeringscommissaris een bemoeial, een schoolmeester, die instede van de locale raden voort te helpen, hun initiatief met formalisme doodde, die den weg tot de regeering versperde, door geheime besprekingen met de voorzitters de raden op een dwaalspoor bracht. Er ontstond verzet. Een gewestelijk bestuurshoofd weigerde den regeerings-commissaris de stukken te doen toekomen, welke deze voor een advies aan de regeering meende noodig te hebben; de regeering zelf moest den wederspannige tot de orde roepen.

Een gemeenteraad goot haar ergenis uit in de volgende motie:

„De gemeenteraad van X, die bij monde van zijn Voorzitter bij herhaling heeft moeten vernemen, dat de inhoud van aan dien Voorzitter gerichte missives van den Regeerings Commissaris voor de decentralisatie niet aan den Raad mag worden medegedeeld, hoewel zij bestemd zijn om invloed uit te oefenen op de handelingen en de besluiten van den Raad, drukt zijn bevreemding hierover uit en verzoekt de Regeering te mogen vernemen, met welk doel de Regeerings Commissaris zijn invloed meent te moeten uitoefenen op die zijdelingsche wijze, waarmede aan 's Raads werkzaamheid in schijn meer zelfstandigheid wordt verleend, dan de practische toepassing der z.g.n. decentralisatie in werkelijkheid aan de Locale Raden toekent."

Gebrek aan kennis van de bepalingen, schamperde de regeerings-commissaris. De regeering beaamde dit en verwees het college naar bijblad No. 5976 (de instructie!) en de artikelen 14—25 der Locale raden-ordonnantie, voor zoover daarin verplichtingen op den voorzitter worden gelegd ten aanzien waarvan hij aan den raad geen verantwoording schuldig is.

Een andere raad, die in een aan zijn voorzitter gericht schrijven van den regeeringscommissaris

„een der lesjes (zag) welke de regeeringscommissaris voor de decentralisatie aan de gemeenteraden uitdeelt, als waren de leden dier raden schooljongens",

wendde zich tot de regeering met verzoek om inlichting welke de waarde van die lesjes was.

Het antwoord luidde:

„dat circulaires en aanschrijvingen van den regeeringscommissaris uiteraard niet bindend zijn, maar dat het geven van voorlichting aan raden en voorzitters — ook ongevraagd — als een der gewichtige onderdeelen van de taak van den regeeringscommissaris moet worden beschouwd, en dat het niet anders dan bevorderlijk kan zijn aan een goeden gang van zaken, wanneer van die voorlichting, waar mogelijk, wordt partij getrokken".

Niet zonder „bevreemding" had de Regeering kennis genomen van de door den gemeenteraad aan het *aan zijn voorzitter* gericht schrijven gegeven qualificatie.

Te zelfder tijd kreeg de raadsvoorzitter een opmerking over zijne van gebrek aan doorzicht en beleid getuigende handelwijze om ter kennis van den raad te brengen een in bedoelden brief voorkomende, niet voor den raad bestemde, passage, waarin de regeeringscommissaris hem wees op zijn plicht om met het algemeen belang strijdige raadsbesluiten niet uit te voeren doch ter vernietiging bij de regeering voor te brengen.

Mocht men geneigd zijn aan het nut van het decentralisatiebureau te twijfelen, men zou in goed gezelschap zijn.

Mr. Kleintjes schrijft (II, blz. 12) over deze ambtelijke instelling onder meer:

„Schadelijke en overbodige bemoeizucht van het centraal gezag neemt maar al te vaak de plaats in van heilzaam en onmisbaar hooger toezicht."

Een stap verder gaat de *Enc.* (blz. 575):

„De in de practijk bij velen ontstane indruk, dat de decentralisatie voor de regeering meer speelgoed was dan ernstig werk, wordt versterkt door de blijkbare permanentie van het zgn. decentralisatiebureau, een buiten de departementen gesteld kantoor van regeeringsbemoeiing, zich inlatend met nagenoeg alle belangrijke zaken der locale raden."

De meest onbarmhartige critiek geeft Mr. P. F. WOESTHOFF, (blz. 297):

„Het decentralisatiebureau heeft geen reden van bestaan meer, nu het voornaamste werk, het opzetten van het gebouw is voltooid. De in decentralisatiezaken raadbehoevende is waarlijk niet alleen op dit bureau aangewezen, zooals de practijk duidelijk heeft aangetoond in meer dan een geval; de regeering, die om een voorbeeld te noemen van hare bemoeienis met de locale raden, haar goedkeurings- of vernietigingsrecht in werking wil zetten, bezit haar secretarieambtenaren, die tot oordeelen bevoegd zijn; ik ben er zeker van, dat de raad van Indië, om den landvoogd te adviseeren over zaken van decentralisatie, in de gevallen, waarin dit is voorgeschreven, tot een zelfstandig advies volkomen in staat is; ook de directeur van justitie behoeft zich niet buiten zijn departement te begeven om te kunnen voldoen aan de opdracht hem gedaan door artikel 55 L. R. O. en de raden zelve wenden zich zonder twijfel in vele gevallen tot het bureau, omdat dit nu eenmaal bestaat, terwijl wanneer het niet bestond, nu de tijd, dat een deskundige op staatsrechtelijk of economisch gebied in Indië een avis rarissima was, voorbij is, zij wanneer in hun midden de stem der wetenschap niet wordt gehoord, daarbuiten gemakkelijk terecht kunnen. Al erken ik ten volle de bekwaamheden van de tegenwoordige adviseurs, hun bestaansrecht moet ik ontkennen...."

Toch, ondanks deze wolk van getuigen, schijnt de waarheid aan den anderen kant te liggen. Een minder juiste taakopvatting wettigt nog niet een doodvonnis.

Zoo begrepen het ook de mannen uit de praktijk, die op 25 Juni 1911 de eerste decentralisatiebijeenkomst hielden (men vgl. blz. 98). Zij hadden de regeeringsvoogdij in haar ergsten vorm ondervonden, zij hadden voor deze eerste bijeenkomst zelf aan de orde gesteld eene bespreking van de verhouding der centrale regeering tegenover de locale zelfbesturen en zij stemden vóór het behoud van een decentralisatiebureau. Aldus luidde hun eenparig oordeel:

De vergadering,

overwegende, dat de decentralisatie in N. I. niet tot die resultaten heeft geleid, welke men bij een loyale, deskundige medewerking door de daartoe aangewezen autoriteiten had mogen verwachten, spreekt de wenschelijkheid uit:

1°. dat de leiding der decentralisatiewetgeving in handen worde gesteld van een regeeringsorgaan, bestaande uit in dit opzicht deskundige en voldoende krachten;

2°. dat de decentralisatiewetgeving, alsmede de daarmede samen-

hangende administratieve wetgeving worde herzien in dien zin, dat
a) de bedoelingen van den nederlandschen wetgever met de decentralisatie niet worden miskend door te diep ingrijpende bemoeiingen vanwege het centrale gezag;
b) gearbeid worde in de richting eener verdere doorvoering van het principe der decentralisatie".

Daar vindt men aangewezen wat noodig is.

Afgezien van de onjuiste voorstelling die de Encyclopaedie zich maakt van de taak van het decentralisatiebureau, afgezien van Mr. WOESTHOFF's, ongetwijfeld door minder voldoende kennis der bureaupraktijk te verklaren, misvatting van de rol, die de raad van Nederlandsch-Indië en de secretarieambtenaren in het administratieve raderwerk vervullen, berust beider oordeel op de onjuiste gedachte, dat het decentralisatiegebouw op een gegeven oogenblik, b.v. in 1911, was voltooid. Niets is minder waar; er was toen nog niet meer dan een gedeelte van het fundament gelegd. Het eigenlijke gebouw moest nog verrijzen. Met de 15 gemeenten, 15 gewesten en het Cultuurgebied was men er niet, met de wettelijke taak aan die ressorten toegemeten al evenmin en met de personeele en geldelijke toerusting eerst recht niet. Op al deze punten moest en moet gedeeltelijk het groote werk nog worden gedaan. Nieuwe locale ressorten ontspruiten niet van zelf als jonge aardbeiplanten uit de oude moederplant; iedere vermeerdering van het werk der ressorten en iedere verbetering hunner uitrusting brengen mede een verschuiving van verantwoordelijkheid, een verandering in de werkverdeeling in de geheele Indische regeeringsinstallatie.

Ten deele moet dit alles zeer zeker geschieden door de locale raden en hunne leiders zelf. Maar overigens? Door de betrokken departementshoofden wellicht? Mag men van den wachter over 's lands financiën verwachten, dat hij ten bezware van 's lands schatkist zal opkomen voor de hem allicht hoogst onsympathieke locale ressorten en hun met royaal gebaar de door hen verlangde gelden zal toewerpen, terwijl jaarlijks van het ontwerp der landsbegrooting zeer nuttige posten wegens gebrek aan middelen moeten worden geschrapt? Verlangt men van de leiders der technische diensten, den directeur van gouver-

nementsbedrijven, der burgerlijke openbare werken of van den hoofdinspecteur van den burgerlijken geneeskundigen dienst in het algemeen het inzicht, dat het in bepaalde gevallen nuttig is het eindoordeel over belangrijke werkzaamheden te leggen in handen van een niet deskundigen raad? Verwacht men van hen bereidwilligheid om aan de locale ressorten het noodige personeel af te staan, terwijl de eigen diensttak schreeuwt om vermeerdering van arbeidskrachten?

Uitzonderingen ter zijde — de praktijk heeft anders geleerd.

Maar al te veel beschouwt men als een vraagstuk van louter sympathie en antipathie wat inderdaad is een botsing van belangen. Mag men den gang der decentralisatie tot nog toe niet bevredigend achten, de verklaring van dit verschijnsel is, dat de regeering zich telkens en telkens weer onder den indruk liet brengen van concrete, kortheidshalve met het woord „departementale" aan te duiden, belangen, en daardoor de minder tastbare, doch niet minder werkelijke algemeene belangen, die bij de decentralisatie betrokken waren, uit het oog verloor.

Daarbij vergete men nooit, dat onze koloniale politiek zich voor de taak ziet gesteld om in jaren te verwezenlijken, wat elders — door eigen groeikracht voorzeker, maar dan ook — in meerdere tientallen van jaren tot stand kwam.

Er is haast — ook bij den uitbouw van de decentralisatie.

Had de regeering in 1912 de decentralisatie kwasi op eigen voeten gesteld en het decentralisatiekantoor doen opgaan in een of ander departement, dan juist had de beschuldiging, haar als speelgoed te beschouwen, grond gehad.

Er bleef en blijft voor dat bureau een omvangrijke vierledige taak weggelegd, bestaande in medewerking aan:

1e. de uitbreiding van de decentralisatie door het in het leven roepen van nieuwe locale ressorten;

2e. de doorvoering van de decentralisatie door voortgezette overdracht van bevoegdheden op die ressorten;

3e. de verdieping van de decentralisatie door betere uitrusting der ressorten met personeele en geldelijke hulpmiddelen; en eindelijk:

4e. versterking van de decentralisatie: terugbrenging van de regeeringsinmenging tot een gezond hooger toezicht.

Het woord *medewerking* staat voorop; het veronderstelt nauw overleg met de locale ressorten, die in de praktijk zelf het best ervaren, wat aan hunne uitrusting ontbreekt, al zullen zij zelf wellicht niet altijd het juiste middel aanwijzen tot voorziening in de gebleken leemte. Zoo worden ook de wegen ontdekt, waarlangs het plaatselijk initiatief kan worden opgewekt en geprikkeld.

De vervulling van die taak eischt een zeer nauwkeurige kennis der Indische regeeringsmachine, omdat de zich uitzettende decentralisatie herhaaldelijk nu eens in botsing komt met, dan weer de medewerking noodig heeft van de reeds vóór haar op het terrein aanwezige landsdiensten. Slechts een ervaren machinist is dan in staat te beoordeelen, welke hefboomen moeten worden aangezet, welke veranderingen in de oude machine noodig en mogelijk zijn.

Met dankbaarheid mag worden geconstateerd, dat het decentralisatiebureau in de latere jaren met stijgend succes in de aangegeven richting werkzaam is. Er zijn verschillende factoren aan te wijzen, die de veranderde leiding daarbij van dienst zijn geweest. Met name noem ik het optreden der Vereeniging voor Locale Belangen, die door haar besprekingen en geschriften allengs een sterke publieke opinie ten gunste der decentralisatie deed ontstaan. Andere omstandigheden, die krachtigen invloed deden gevoelen, worden op blz. 113 en 248 vermeld.

Van den anderen geest, die in het bureau is gevaren, legt het decentralisatieverslag zelf — onwillekeurig — getuigenis af. Sprekende over de beperkingen van de bevoegdheid der locale raden in zake belastingheffing, halen de decentralisatieverslagen 1911/1912 en 1912/1913 (blz. 38 en 34) met kennelijke voldoening de hierboven op blz. 213 e.v. besproken circulaires van den regeeringscommissaris aan met deze woorden:

......Andere *wettelijke* belemmeringen staan den localen belastingwetgever niet in den weg. Hij zal intusschen wèl doen rekening te houden met de C. G. S. van 2 April 1909 enz".

In het verslag 1913/1914 (blz. 35) is die zin gewijzigd:

„Men heeft intusschen rekening te houden met...."

Teekenend.

Het bureau slaagde er in geleidelijk den verlammenden invloed van de reorganisatie-De Graaff te overwinnen; een belangrijk succes daarbij was de totstandkoming der zoogenaamde accresregeling voor de gemeenten (blz. 204). In 1914 kon het een tweetal nieuwe gemeenten in het leven roepen; in 1917 volgde een geheele rij (blz. 13), terwijl voor 1918 alweer nieuwe op het programma staan. Nog belangrijker als uitingen van eene nieuwe richting zijn de weldra in te stellen plaatselijke raad voor de onderafdeeling Padang Pandjang van geheel inlandsche samenstelling en de drie colleges van gelijken aard in het gewest Palembang.

Aan het omverhalen van de heele papieren belastingbarrière, waarvan het slot van § 4 van hoofdstuk IV gewaagde (blz. 215 e.v.) had het bureau, geholpen door de gewijzigde omstandigheden, rijkelijk zijn deel. Onder zijn krachtige medewerking voorzagen gemeenten en gewesten zich meer en meer van eigen technisch personeel (blz. 115 e.v.). De instelling van het burgemeesterschap (blz. 114) is niet in de laatste plaats te danken aan zijn krachtigen aandrang. Ditzelfde mag getuigd worden van de in de wet van 23 Februari 1918 (Ned. St. No. 119) neergelegde diepingrijpende regeling, die voor de gemeente den weg tot voldoende zeggenschap in de op haar gebied gelegen desa's opent (men vgl. hooger blz. 141).

Aan de gewraakte regeeringsinmenging werd intusschen in belangrijke mate getornd.

Wat het in § 1 van dit hoofdstuk besproken toezicht van het departement van justitie betreft, werd in 1916 door den directeur, op instigatie van den adviseur voor de decentralisatie een regeeringsaanschrijving uitgelokt, die veroorloofde het tot nog toe ingenomen standpunt ten gunste der locale besturen te verleggen.

De toezichtcirculaire, op blz. 250 hierboven genoemd, raakte na eenige kibbelpartijtjes tusschen residenten en gemeenteraden geleidelijk in vergetelheid. Zij mag als afgeschaft worden beschouwd, sedert in 1916 een der gewestelijke bestuurshoofden, die nog in ouden stijl vellen kon volschrijven over beslissingen en verordeningen van gemeenteraden, van regeeringswege er op werd gewezen, dat dergelijk resumeeren van zijn kostbaren tijd

meer vroeg dan in evenredigheid stond tot het belang van het onderwerp.

Ook de koninklijke besluiten en overige voor de instelling van den volksraad vereischte uitvoeringsvoorschriften zijn door het decentralisatiebureau ontworpen.

Toen in December 1916 de heer B. J. SWART, die in November 1909 adjunct-regeeringscommissaris voor de decentralisatie en drie jaren later adviseur voor de decentralisatie was geworden, tot lid van den raad van Indië was benoemd, getuigde in *L. B.* (1916/1917, blz. 347) de voorzitter der vereeniging van dien naam over hem als volgt:

„Het nieuwe lid van den raad heeft.... een belangrijk ontwikkelingstijdperk van het zelfbestuur in Indië medegemaakt, en heeft gedurende het belangrijke tijdvak, waarin hij als adviseur der regeering optrad, het streven der locale raden naar verhoogde werkzaamheid en uitbreiding van bevoegdheden gesteund, waar hij dit mogelijk achtte".

En na een opsomming van de voornaamste belangrijke maatregelen, besluit hij:

„De Heer SWART kan op de periode, gedurende welke hem de belangen der decentralisatie als adviseur waren toevertrouwd, met voldoening terugzien, hij heeft deze belangen op uitnemende wijze gediend... Een geestdriftig voorstander der decentralisatie toonde hij zich niet, maar de bedachtzaamheid, waarmede hij zijn taak vervulde, leidde niet tot behoudzucht, en wanneer hij eenmaal van de mogelijkheid van nieuwen vooruitgang overtuigd was, kon de decentralisatie op zijn steun rekenen..."

Vergelijkt men dit oordeel met de op de eerste decentralisatiebijeenkomst aangenomen motie (blz. 257), dan zal ook langs dezen weg de overtuiging ingang kunnen vinden, dat het decentralisatiebureau in de latere jaren zich ontwikkeld heeft tot een dier nuttige werkplaatsen, waar met kracht aan het nieuwe Indië wordt gearbeid.

HOOFDSTUK VII.

CONCLUSIES.

Wie dit wellicht wat langdradige en droge feitenrelaas tot hiertoe heeft gevolgd, moet wel de overtuiging in zich hebben voelen rijpen, dat de toestand der decentralisatie in Nederlandsch-Indië nog niet bevredigend mag worden genoemd. Aan belangstelling van onderop heeft het in het algemeen niet ontbroken; met waarlijk verrassende veerkracht — men denke o.m. aan het stelsel, dat vóór de invoering der decentralisatie in Indië heerschte en aan de zeer onbelangrijke werkzaamheden, waarop de nieuwe raden in den eersten tijd waren aangewezen (§ 2 hoofdstuk I, § 2 hoofdstuk II) — hebben plaatselijke ambtenaren en burgerij aan het op hen gedaan beroep gevolg gegeven. In de locale raden, in kiesvereenigingen, op congressen, overal botte het nieuwe leven overvloedig uit. Daartegenover is de Indische regeering, ondanks de gelukkige opvatting, die het regeeringskantoor voor de decentralisatie in de latere jaren van zijn taak bleek te bezitten, zeer stellig in gebreke gebleven de gebleken belangstelling in de goede richting te leiden, en vooral van de opbruisende plaatselijke arbeidslust ten behoeve der onmetelijke koloniale taak, ten volle of ook maar voldoende gebruik te maken. Voor een behoorlijke geldelijke toerusting van gewesten en gemeenten (hoofdstuk IV) zijn de grondslagen nog niet gelegd, al is op dit gebied wel iets prijzenswaardigs geschied (§ 3 hoofdstuk IV). Waar het ging om de voorziening dier gebiedsdeelen met eigen personeel, is een vaste, laat staan een vooruitziende en doelbewuste koers niet gestuurd. Kortzichtig wettelijk dogmatisme hield de heilzame gemeentebezem te lang uit de inlandsche samen.... woningen op haar

gebied. Behalve ten aanzien der pestbestrijding (hoofdstuk V), is het tot een werkelijk beteekenende overdracht van regeeringswerkzaamheden op de lagere organen, van een in dienst stellen der laatste ten behoeve der landsoverheid, zelfs, waar het de openbare gezondheid betreft (§ 1 – § 3 hoofdstuk III), nog niet gekomen. De beslissingen, die genomen zijn, beperkten zich tot het voorliggende geval, de groote lijn ontbreekt.

Moest nu het verzamelen van materiaal tot staving van deze onbevredigende slotsom alleen dit gevolg hebben, dat daarmede de al dan niet afgesloten rekening van dezen of genen Indischen hoofdambtenaar, van een gouverneur generaal wordt belast, dan wel daarmede in geschrift of ter vergaderzaal *de* Indische of *de* moederlandsche regeering „om de ooren wordt gekletst”, deze arbeid zoude van zeer twijfelachtige waarde zijn. Maar Indië's wel en wee gaat ver boven ambtelijke gevoeligheden uit; de beslissing daarover valt buiten den ambtelijken kring.

„Indië”, schrijft het ochtendblad van het Algemeen Handelsblad van 9 Mei 1918 in een voortreffelijk artikel, getiteld: „Ambtenaar en het vrije woord”, „Indië, hoewel een deel van het rijk (lees: den staat), is geen stukje Nederland, geen Nederlandsche provincie, maar een behoudens den staatkundigen band geheel afzonderlijk gebied, dat bestuurd wordt *volgens de inzichten van het Nederlandsche volk* als een geheel”.

„Het koloniaal bestuur beoogt volgens de moderne opvattingen de opleiding der volkeren, waarover het is gesteld, tot zelfbestuur. Dat bestuur verzekert zich, zoolang uit die volkeren zelve de stof daartoe niet kan worden gevonden – en dit zal steeds het geval blijven, zoolang de opleiding niet is voltooid – hiervoor de medewerking van ambtenaren, die het kiest uit de zonen van het op een hoogeren trap van ontwikkeling staande moederland. Die medewerking kan en mag niet bepaald worden door individueele inzichten, doch moet zich uitsluitend bewegen in de richting, die door het opperbestuur in het moederland, in overeenstemming met de volksvertegenwoordiging, is voorgeschreven”.

Het aangeven van die richting *mag* Nederland niet aan de wisselende inzichten zijner ambtenaren overlaten. Het kan dat ook niet, want – het is eene opmerking van den heer

S. RITSEMA VAN ECK in *De Gids* van 1917, blz. 201/202 — „Ambtenaarschap en staatsmansgave gaan zelden samen, zijn tegenstrijdig als subordinatie en initiatief, en het scheppen van nieuwe vormen, het wijzen van nieuwe banen is geheel initiatief, is geheel staatsmanschap. Ook hier zal daarom de publieke opinie haar invloed moeten uitoefenen, zal een ieder die zich geroepen voelt moeten spreken, opdat ook aan de indische bureaucratie duidelijk zij in welke richting, met welk doel, zij moet werken. Haar ijver en haar rijpe ervaring en routine zijn waarborgen, dat zij dan in die nieuwe banen ook alles zal presteeren, wat redelijkerwijze van haar geëischt kan worden".

Tot nog toe is van het aangeven van richtlijnen ten aanzien der decentralisatie eigenlijk geen sprake geweest. De toelichting op het ontwerp, dat de wet van 1903 werd, bleef — het bleek in § 1 van hoofdstuk I — bij vage aanduidingen. De instelling van de Indische gemeente was niet meer dan een vanzelfsprekende copie der Nederlandsche (§ 2, hoofdstuk I), de keuze van het gewest als tweede zelfstandig gebiedsdeel berustte op wat geen beteren naam dan bijkomstigheden verdient (§ 3, hoofdstuk I). Zoo bleven de uitvoerders der wet in Indië zonder compas, de wet droeg het karakter van een vrijbrief tot proefnemingen en bij de noodzakelijke botsingen tusschen het groote, doch minder tastbare belang der doorgevoerde decentralisatie en de steeds zeer voelbare, oogenblikkelijke „departementale" bezwaren, ontbrak de leidraad, die de Indische regeering vóór het eerste en tegen de laatstgenoemde had moeten doen vonnissen. De verwijten, die men ter zake aan Indische ambtenaren of regeeringen zou wenschen te richten, vallen terug op hunnen lastgever.

Men zal zelfs verder moeten gaan. Toen in 1903 met de decentralisatie een aanvang zou worden gemaakt, stond de wetgever in het moederland voor iets in Indië zoo geheel nieuws en ontbrak ten aanzien der werking van vrije instellingen in Indië zoozeer alle ervaring, dat het van wijs beleid getuigde, dat hij de Indische regeering een vrijbrief tot proefnemingen, geen bindende instructies gaf. Toen waren alle theoretische beschouwingen uit den booze, slechts de praktijk zou leermeesteres kunnen zijn. En critiek achterna is zoo gemakkelijk!

Ik laat dat ten volle gelden; in 1903 moest den schipper op het nieuwe schip volledige vrijheid van handelen worden gelaten.

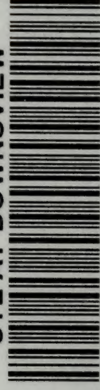
Doch thans zijn de tijden algeheel veranderd; thans staat een ruim tienjarige ervaring ten dienste, waarin de decentralisatie, ten deele onder zeer ongunstige omstandigheden, de proef doorstond. In diezelfde periode doemden nieuwe ongekende gevaren op, die, deels van buitenlandschen, deels van inwendigen aard, Neêrlands gezag in Indië bedreigen. Daartegenover valt alleen de doorgevoerde decentralisatie te stellen, als het eenige middel, dat een bestuur over Indië, onder Nederlands leiding, overeenkomstig de eischen van den tijd en de nooden des volks kan waarborgen. Thans is een onverwijlde uitspraak der Nederlandsche wetgevende macht plicht. Ik bepleit waarlijk geen hinderlijke inmenging van het parlement in de bijzonderheden van het Indische bestuur. Maar klaar en duidelijk zal die macht zich moeten uitspreken over een nieuwe ordening van het Indische bestuursstelsel, de hoofdlijnen daarvan op voor de uitvoerders in Indië bindende wijze vastleggen en wel verre van daarbij „in wijs beleid" een vrijbrief te geven voor uitstel en vertoef, haar inzichten zoo formuleeren, dat voor iedere vertraging nauwkeurig rekenschap zal moeten worden gegeven.

De stoomer bleek zeewaardig. Zal hij voor zijn grootsche taak kunnen worden benut?

Het woord is aan de reederij.

'S-GRAVENHAGE, Augustus 1918.


SEP
21


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 06 08 07 019 9